

THESIS / THÈSE

MASTER EN SCIENCES ÉCONOMIQUES ORIENTATION GÉNÉRALE À FINALITÉ SPÉCIALISÉE

Une approche économique des fusions de communes

Noulard, Jean-François

Award date:
1974

Awarding institution:
Universite de Namur

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

F11B 8/1974/5c

FACULTES UNIVERSITAIRES NOTRE-DAME DE LA PAIX - NAMUR

FACULTE DES SCIENCES ECONOMIQUES ET SOCIALES

Année académique 1973-1974

**UNE APPROCHE ECONOMIQUE
DES
FUSIONS DE COMMUNES**

Jean-François NOULARD.

Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de
Licencié et Maître en Sciences Economiques et Sociales

(Option : Publique)

Qu'il nous soit permis ici de remercier tous ceux qui nous ont aidé à réaliser ce mémoire.

Nos remerciements s'adressent plus particulièrement au Professeur C. JAUMOTTE, qui a accepté de diriger notre travail, et au Professeur F. BODART, qui a accepté d'en être le rapporteur.

Leurs avis et leur aide nous ont été précieux.

Nous remercions également le Professeur J. PAELINCK, de la Nederlandse Economische Hogeschool (Rotterdam), qui nous a accueilli et aidé lors du stage que nous avons effectué dans cet établissement.

Nous exprimons enfin nos remerciements au Professeur M. COIPEL, dont les conseils nous ont été fort utiles, et à tous ceux qui, pendant cinq ans et à des titres divers, ont contribué à notre formation universitaire.

TABLE DES MATIERES

- Chapitre I : Introduction - Le cadre historique et institutionnel dans lequel se pose le problème de la restructuration communale.....	I
- Introduction.....	I
- L'origine de nos communes.....	2
- Le rôle des communes.....	3
- Problèmes actuels des collectivités locales.....	4
- Chapitre II : Différentes approches de la restructuration des pouvoirs locaux :	
- Introduction.....	10
- Section I : Approche historique - l'évolution des conceptions et de la législation.....	II
. L'évolution historique.....	II
. Précisions sur la législation.....	16
- Section 2 : Approche descriptive : les caractéristiques des communes.....	24
. L'évolution en Europe.....	24
. Données propres à la Belgique.....	28
- Section 3 : Les expériences de fusion.....	32
- Conclusion.....	37
- Chapitre III : Le choix d'une méthode.....	38
- Introduction.....	38
- Section I : Les approches retenues dans la littérature traitant des problèmes locaux..	39
. Utilisation de modèles mathématiques.....	39
. La recherche des caractéristiques de la commune idéale.....	46
. Autres méthodes.....	51

- Section 2 : L'analyse coûts-avantages.....	54
. Définition.....	54
. Caractéristiques.....	54
. Etapes d'une analyse.....	58
- Section 3 : Le modèle d'analyse coûts-avantages appliqué aux fusions de communes.....	61
A. Le principe.....	61
- subdivisions du système communal.....	61
- les agents concernés.....	64
- les étapes de l'analyse.....	65
B. Examen des différents effets.....	67
- effets matériels.....	67
. le territoire.....	67
. la population.....	69
. la répartition.....	70
- effets sur la gestion communale.....	70
. l'organisation des différents services.....	70
. les équipements collectifs.....	75
- effets financiers	79
. recettes ordinaires de la commune.....	81
. dépenses ordinaires de la commune.....	87
. remarque : effets de redistribution.....	94
- autres effets :.....	96
. redistribution spatiale des activités.....	96
* modifications des fonctions de préférence.....	99
. autres.....	100
- globalisation des différents effets.....	102

. récapitulation.....	I04
. conclusion.....	I07
- Conclusions générales.....	II0
- Chapitre IV : Application du modèle à un cas concret.....	II2
- Introduction.....	II2
- Caractéristiques du projet étudié.....	II2
- les quatre catégories d'effets.....	II3
- conclusion.....	I25
- Conclusion générale.....	I28
- Annexes. <i>annexe 5.</i>	
- Bibliographie.	

LE CADRE HISTORIQUE ET INSTITUTIONNEL DANS LEQUEL SE
POSE LE PROBLEME DE LA RESTRUCTURATION COMMUNALE

I. Introduction.

De tout temps, l'homme a eu le sentiment d'appartenir étroitement à une ou plusieurs collectivités; celles-ci peuvent être d'essence et de taille fort diverses : la famille, le clan ou la tribu, plus tard la paroisse, le bourg ou encore le quartier, la commune, la région, la nation,...

Parmi ces collectivités, la paroisse puis la commune ont longtemps joué un rôle considérable. Sans doute, le sentiment d'appartenance à une telle collectivité est-il moins fort de nos jours, en raison des progrès de l'urbanisation et des facilités de communication, mais l'évolution des habitudes de vie n'a rien enlevé à l'importance du rôle que la commune joue dans notre société, bien au contraire. L'attachement à la collectivité locale dont on est issu reste d'ailleurs important, même si la mobilité des individus est plus grande.

La restructuration des différents niveaux de pouvoir est un sujet dont on parle beaucoup en ce moment en Belgique; cela tient en partie à la volonté de réformer nos différentes institutions, qui s'est traduite par la révision constitutionnelle de 1970. Mais en ce qui concerne les pouvoirs locaux, un autre facteur est prépondérant : si les collectivités locales ont gardé leur importance, malgré l'évolution des conditions de vie, elles ont aussi gardé à peu de chose près, les structures dans lesquelles elles sont nées. C'est pourquoi on observe une inadéquation de notre découpage communal par rapport aux nécessités contemporaines.

2. L'origine de nos communes.

Historiquement, les racines de nos communes remontent généralement au Moyen Age, aux groupements de population autour des pôles d'attraction que constituaient les abbayes, les châteaux, puis les points de passage important, tels les croisements de voies de communication. L'importance des collectivités locales se développe, et c'est tout d'abord dans les villes qu'une organisation va apparaître. Les membres de certaines collectivités réussissent à arracher aux seigneurs des privilèges, consacrés dans des chartes, et ainsi la ville conquiert son autonomie dans une série de domaines. Cette évolution se poursuit, et laisse une empreinte profonde aujourd'hui encore, puisqu'à partir de cette époque, l'autonomie communale apparaît comme un des gages les plus sûrs de la liberté individuelle.

La même conception se retrouve lors de la révolution française de 1789 : pour assurer la liberté, l'autonomie communale est consacrée et le territoire est divisé en un grand nombre de communes, le plus souvent en respectant les délimitations des anciennes paroisses.

Cette ligne générale d'évolution est valable pour la Belgique comme pour les autres pays d'Europe Occidentale. Lors de l'indépendance, le territoire belge est divisé en 2.739 communes, et la constitution de 1831 prévoit que : "Les limites... des communes ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi". (art. 3) La loi communale belge, qui date de 1836 quant à ses fondements, organise le fonctionnement et les institutions des collectivités locales selon un double principe :

- . L'autonomie communale : le champ d'application des pouvoirs communaux s'étend à "tout ce qui est d'intérêt communal" (Const., art. 108).
- . La tutelle administrative : une surveillance est

exercée par les provinces sur la légalité des décisions et des dépenses, et sur le bon fonctionnement des institutions communales.

3. Le rôle des communes.

La compétence des pouvoirs locaux s'étend à :
 "... tout ce qui est d'intérêt communal..." précise l'art. 108 de la Constitution. En fait, il s'agit d'une compétence générale et de principe pour tous les domaines la concernant et pour lesquels la Constitution et la législation ne précisent rien.

Ce que cette spécification générale représente effectivement a évolué au cours du temps. Au moment de la rédaction de la loi communale (1836), la commune devait surtout intervenir dans trois domaines :

- l'état civil : tenue des registres de la population, mariages, papiers et certificats divers,...
- services de sécurité : principalement la police, chargée du maintien de l'ordre dans les lieux publics, et aussi le service de protection contre l'incendie.
- service de la voirie : chargé de l'entretien des voies de communication.

Des communes de petite taille, ne possédant en conséquence que des moyens modestes, pouvaient parfaitement remplir ces trois tâches principales; des communes trop étendues auraient d'ailleurs été inadaptées aux conditions et moyens de transport de l'époque.

Aujourd'hui, toutefois, la situation est tout à fait différente. La notion d'"intérêt communal" s'étend à tous les domaines de la vie socio-économique. Dans notre monde où les pouvoirs publics interviennent de plus en plus, le pouvoir communal lui aussi doit organiser et procurer aux habitants des services nombreux et dif-

férenciés. On peut citer par exemple :

- l'aménagement du territoire, avec les permis de construire, l'organisation de lotissements, la mise en réserve de surfaces boisées,...
- la politique culturelle, avec organisation de festivités, maison de la culture, ... et la politique des sports qui peut s'y rattacher : construction et équipement de piscines, hall omni-sports, terrains, etc...
- la politique sociale : avec interventions pour les plus défavorisés, service d'infirmières et/ou d'assistantes sociales, gestion de hômes, de crèches, etc...
- la fourniture de toute une série de services techniques : électricité, eau, télédistribution, parkings, entretien et construction de voiries,...
- l'organisation de la commune, la gestion du patrimoine communal, une politique d'investissement et de financement adéquate.
- les interventions dans le domaine économique.

Comme on le voit par cette énumération non exhaustive, les tâches que doivent remplir les communes se sont multipliées, et se sont compliquées aussi. Le rôle de la commune peut aller très loin : ainsi une commune dynamique possédant des moyens suffisants peut créer et équiper un zoning industriel, informer les éventuels candidats investisseurs étrangers, construire des habitations sociales,...

L'impact de la politique communale est considérable quand de telles mesures sont prises et menées à bien.

4. Problèmes actuels des communes :

Remplir ces différentes tâches, les organiser et gérer de façon rationnelle l'ensemble des services, suppose des moyens humains et matériels bien plus con-

sidérables que ceux qui étaient nécessaires au XIXe siècle.

Face aux multiples tâches qui relèvent aujourd'hui de la compétence communale, le découpage actuel de nos communes paraît inadéquat à différents égards. En fait, selon les catégories de communes, on peut distinguer trois types de problèmes différents. La situation n'est pas identique selon que l'on considère :

- les agglomérations et les villes importantes.
- les petites communes rurales.
- les petites villes et centres régionaux.

I. Problèmes des agglomérations et villes importantes :

Les problèmes qui se posent aux différentes communes composant une agglomération importante sont particuliers : ces communes ont généralement une population nombreuse par rapport à la moyenne, et leur densité démographique est forte. Mais les problèmes viennent de ce que l'entité réelle est divisée en plusieurs communes, et les politiques menées manquent souvent de coordination.

Certains projets, bénéfiques pour l'ensemble de l'agglomération, peuvent être abandonnés parce que la charge qu'ils imposent est trop importante si une seule commune doit la supporter. Inversement, des réalisations (équipements, par exemple) dont une seule aurait été suffisante pour l'ensemble sont parfois entreprises par plusieurs communes indépendamment l'une de l'autre.

En fait, l'existence d'une gestion unique pour l'ensemble de l'agglomération permettrait une rationalisation au niveau des équipements notamment, et permettrait également de profiter de toute une série de rendements d'échelle; ainsi, si la distance entre trois communes composant une agglomération n'est pas trop grande, il peut être préférable de construire une piscine de grande taille pour l'ensemble, plutôt que de

construire un bassin de natation dans chacune des trois communes, et cela à différents égards : économie lors de la construction, économie dans les frais de gestion, qualité supérieure et encombrement moindre de l'équipement à la disposition des citoyens.

De plus, à l'intérieur d'une même agglomération, il reste des inégalités entre les différentes communes : les citoyens sont imposés de façons différentes, et ne disposent pas des mêmes services, bien qu'habitants la même ville.

Etant donné ces éléments, une coordination poussée ne pourrait qu'être bénéfique à l'ensemble de l'agglomération qui pourrait ainsi diriger son développement de façon plus efficace. Pour ce faire, plusieurs solutions s'offrent aux agglomérations importantes : la fusion, mais aussi les formules d'agglomération et de fédération de communes prévues par la réforme constitutionnelle de 1970 et dont le législateur a organisé les différentes modalités (*).

2. Problèmes des petites communes rurales :

Il existe dans notre pays de nombreuses petites communes peu peuplées. Le plus souvent, les ressources humaines et financières de ces communes sont trop faibles pour fournir aux habitants des services développés.

Si, parmi ces communes, certaines sont relativement riches en ce sens que le patrimoine communal est important et fournit des ressources non négligeables (vente de bois, locations de chasse, carrières,...), la plupart connaissent des difficultés financières si elles essaient d'améliorer les services qu'elles rendent.

Il y a donc là un double problème. Tout d'abord l'inégalité peut se traduire par des différences importantes dans les charges que supportent les habitants de

(*) Cfr La section législative (chapitre II).

communes voisines. Ensuite, les services offerts par la commune sont généralement insuffisants si on les compare à ceux dont disposent les citoyens d'entités plus importantes.

3. Problèmes des petites villes et centres régionaux :

Les communes qui se sont développées jusqu'à devenir des petits centres attractifs au niveau régional, connaissent elles aussi des problèmes.

Tout d'abord, dans certains cas, la commune s'est développée de telle sorte qu'elle occupe la totalité de son territoire ou presque. Se pose alors un problème de place pour poursuivre le développement, par exemple en étendant un zoning ou en créant des lotissements. Dans ce cas, la fusion peut apporter une solution.

D'autre part, ces communes financent un certain nombre de services et d'activités qui profitent aussi aux habitants des petites communes voisines (par exemple des installations sportives ou culturelles).

Ces services sont financés par la commune centre, et notamment pour les taxes qu'elle perçoit sur ses habitants, mais les utilisateurs des autres communes n'interviennent pas dans ce financement, ce qui peut faire naître un sentiment d'injustice.

Ici encore le fait que seule la "commune centre" finance les services sur son territoire peut l'amener à abandonner certains projets qui sont très valables dans une optique plus régionale.

Outre ces différents problèmes spécifiques, il convient aussi de tenir compte des relations qui se sont développées entre les communes et les autres niveaux du pouvoir. En effet, la commune a aujourd'hui à donner un avis pour un certain nombre de projets, parfois très complexes; son rôle d'initiative se développe également, elle a plus que par le passé la responsabilité d'effectuer des études et de pro-

mouvoir des projets dans certains domaines (par exemple urbanisme, aménagement du territoire, projets de plan de secteur, etc...). Les instructions et demandes de renseignements en provenance des échelons supérieurs prennent également de plus en plus de temps aux services administratifs locaux.

Pour toutes ces raisons, une volonté se dégage nettement dans les niveaux supérieurs de l'administration, de procéder à une restructuration, de façon à traiter avec des communes moins nombreuses, mais plus vastes, plus peuplées, et disposant de services suffisamment nombreux et spécialisés.

Cette volonté de rendre plus efficace la gestion des pouvoirs locaux et leur organisation est d'autant plus justifiée que les communes ont à jouer un rôle plus important encore que par le passé.

Nous avons déjà souligné l'extension des interventions de la commune, dans les domaines sociaux et économiques notamment. De plus, le rôle politique du pouvoir local garde toute son importance. La commune est l'échelon du pouvoir le plus proche du citoyen, elle est dirigée par une équipe d'élus locaux, avec lesquels le citoyen peut facilement entretenir des contacts (pour autant que la commune garde une taille permettant ces contacts).

C'est au plan communal que le citoyen peut le mieux participer au jeu démocratique : il connaît certains candidats, il vit avec les problèmes qui font l'objet du programme électoral, il peut contrôler dans quelle mesure le programme est vraiment appliqué.

En cas de difficultés administratives, c'est souvent à un échevin que le citoyen va s'adresser et c'est à l'administration communale qu'il aura recours pour l'exécution des formalités requises par les différentes circonstances : modifications d'état civil, papiers d'identité, certificats divers, etc...

Ceci constitue un argument supplémentaire pour se féliciter de l'existence des communes, mais également une contrainte importante dont il faudrait tenir compte dans le processus de leur restructuration. Il convient de maintenir une taille et une organisation telles que ce sentiment de démocratie et la possibilité de contacts humains puissent subsister.

C'est à cette vaste tâche que s'attaque actuellement la Belgique : restructurer les pouvoirs locaux en vue de former des communes qui soient capables de fournir les différents services que l'Etat et les citoyens en attendent et de les gérer efficacement, mais en même temps des communes qui gardent une taille sauvegardant la possibilité de contacts humains.

C H A P I T R E I I : D I F F E R E N T E S A P P R O C H E S

DE LA RESTRUCTURATION DES POUVOIRS LOCAUX

Introduction :

Ce chapitre est consacré à une analyse plus approfondie de la situation et des caractéristiques des communes belges, et à l'étude de l'évolution qui a conduit à la volonté actuelle de réforme. La situation présente est en effet le résultat de toute une évolution dont nous ferons ressortir les éléments principaux.

Trois sections présentent successivement trois éclairages différents du problème qui nous occupe :

- section I : Approche historique : l'évolution des conceptions et de la législation.

Cette section présente un tableau synoptique des faits marquants de l'évolution historique, qui est ensuite commentée et des précisions sont apportées sur les principaux textes légaux.

- section 2 : Approche descriptive : les caractéristiques des communes.

Dans cette section, les caractéristiques actuelles de nos communes sont examinées, et brièvement comparées avec la situation dans les autres pays d'Europe.

- section 3 : Les expériences de fusion en Belgique :

Dans une dernière section on se penchera sur les fusions qui ont été effectuées jusqu'à présent en Belgique, et sur les conclusions que l'on peut en retirer.

* SECTION I : Approche historique : l'évolution des conceptions et de la législation.

L'évolution des idées sur le sujet et l'évolution de la législation qui en a résulté, sont mises en parallèle dans le tableau synoptique (Cfr p. I2) que nous allons commenter brièvement, en deux paragraphes :

- le premier reprendra l'évolution des conceptions parmi lesquelles on peut distinguer trois périodes :
 - . avant 1920,
 - . entre 1920 et 1955,
 - . depuis 1955.
- le second paragraphe apporte des précisions sur la législation regroupée en trois points selon sa nature :
 - . la constitution,
 - . les lois sur la modification des limites,
 - . la législation sur les finances (fonds des communes).

I. L'évolution historique :

I.I Avant 1920 :

Les discussions à propos de la taille qu'il convient de donner aux entités communales ne sont pas neuves. Lors de leur création après la révolution française, deux thèses s'opposaient déjà : des communes relativement peu nombreuses et assez fortes, ou un grand nombre de petites communes. La seconde solution a été choisie, car elle semblait devoir favoriser la liberté individuelle, alors que dans la première hypothèse, les pouvoirs locaux risquaient d'être trop puissants, et un des soucis de l'époque était d'éviter la renaissance de provinces trop fortes, qui handicapent le pouvoir central. La loi communale belge applique le même principe et les habitants se répartissent en un nombre de communes important, qui va encore s'accroître jusqu'en 1928 où 2.675 communes existent.

CHRONOLOGIE.	Evolution des conceptions	Evolution de la législation.
	<p>Origine des communes : révolution française → grand nombre de communes.</p>	
I83I		Constitution belge
I836	Création	Loi communale
I860	de	Premier fonds des communes
I900	communes	
I920	Prise de conscience d'une inadéquation.	
I922	Intercommunales	Loi sur les intercommunales (après révision de la constitution)
I928	Nombre maximum de communes : 2.675.	
I937	Rapport Holvoet -Etude du C.E.R.E	
I940	Fusions autoritaires	
I945	dans les agglomérations.	
I948		Révision du fonds des communes.
I958	Question Eyskens -avis du Conseil Central de l'Economie	
I96I		Première loi de fusion
I964	Première série de fusions	Réforme du fonds des communes
I970-7I	Seconde série de fusions	Révision de la Const.
I97I		Seconde loi sur la fusion -Loi sur les agglom. et fédérations
	Document de travail du Ministère de l'Intérieur Nombreuses études Consultations officielles.	

I.2 De 1920 à 1955 :

Dans les années 20, se renforce une prise de conscience de l'inadéquation des structures communales à un certain nombre de problèmes. La plupart des communes ont en effet une taille telle qu'elles ne peuvent isolément rendre certains services. Pour remédier à cet état de fait, une loi promulguée en 1922 (*) organise une forme de coopération entre les communes pour certains objets particuliers. Les organismes, plus connus sous le nom d'intercommunales, fonctionnant sur base de ce texte et des extensions qui en ont été faites, jouent un rôle considérable dans la vie des pouvoirs locaux, puisque plus de 200 de ces associations fonctionnent actuellement, assurant des services très diversifiés (gaz, électricité, enseignement, développement, logement, etc...). Ce texte ne constitue cependant qu'un palliatif, et le courant en faveur d'une réforme plus profonde se confirme dans les années 30.

Ainsi deux études assez approfondies sont conduites :

- Le "Rapport Holvoet", suscité par le gouvernement Van Zeeland, se penche sur les problèmes des grandes agglomérations.
- Une étude du C.E.R.E (**) prévoit pour les petites communes les solutions suivantes :
 - . fusion obligatoire pour toutes les communes de moins de 500 habitants.
 - . fusion facultative pour celles comprenant de 500 à 1.000 habitants.

Toutefois, les préoccupations du moment font passer les problèmes communaux à l'arrière-plan, et aucune réalisation concrète n'est effectuée.

La guerre de 1940-45 voit dans notre pays une pre-

(*) 1er mars 1922 : loi relative à l'association des communes dans un but d'utilité publique, rendue possible par une modification de la Constitution (Cfr points 2.I).

(**) Centre d'Etude pour la Réforme de l'Etat.

mière expérience de fusion : l'occupant applique en 1941 une formule de fusion autoritaire dans les grandes agglomérations. Cette expérience a été arrêtée dès 1945, et les circonstances dans lesquelles elle a été effectuée ont influencé de façon négative l'étude du problème; plus personne n'a en effet osé suggérer des solutions de cet ordre dans la période d'après-guerre.

I.3 Après 1955 :

Ce n'est qu'en 1958 que le problème est abordé réellement. Le premier ministre Eyskens pose le principe de réformes pour les pouvoirs locaux dans sa déclaration d'investiture. Il adresse au Conseil Central de l'Economie la question suivante :

"Quels sont les voeux des milieux économiques à propos d'une réforme de notre organisation des pouvoirs communaux, et notamment d'un regroupement des grandes agglomérations et des petites communes rurales ?" (*).

Le Conseil rend l'année suivante un avis (*) dans lequel il se prononce :

- pour la création d'un organe supra communal dans les grandes agglomérations,
- et pour "... la fusion des petites communes rurales de moins de 2.500 habitants..., après une enquête approfondie à effectuer sur le fonctionnement de ces communes, lorsque cette solution présente des avantages évidents, et en tenant compte de la structure de ces communes suivant les régions..."

Le législateur publie à la suite de cet avis un premier texte sur la fusion des communes, en 1961.

Ce texte (**) a entraîné la suppression par fusion de 298

(*) "Avis du Conseil Central de l'Economie concernant l'émission des pouvoirs locaux" in Mouvement Communal, 1960, pages 13 à 25.

(**) Cfr le point 2.2 de la présente section, pour l'examen de ces textes

communes, en deux séries : en 1964 et en 1970-71.

Toutefois, ces résultats ont été jugés insuffisants, et une seconde législation est élaborée en 1971 (*) ; deux lois paraissent à trois jours d'intervalle :

- une loi sur la fusion, simplifiant et généralisant la procédure, et renforçant les incitants financiers.
- une loi sur les agglomérations et fédérations de communes, qui avaient été prévues par la révision constitutionnelle de 1970.

Suite à cette législation, de nombreuses études ont été effectuées, dont le document de travail du Ministère de l'Intérieur connu sous le nom de "plan Costard" et rendu public par la presse en 1972, est la plus connue.

Ce document a été pris comme base par la plupart des études ultérieures. Il propose une réforme profonde, puisque le nombre des communes, qui s'élève à 2.359 actuellement, devrait être ramené à moins de 600 (595 dans la version de 1972, environ 500 après remaniement). Basé notamment sur des éléments d'aménagement du territoire, le rapport a fixé les objectifs suivants : un minimum de 5.000 habitants et de 3.000 hectares par entité locale, un chiffre inférieur pour un des deux critères ne pouvant être accepté que s'il est compensé par une valeur supérieure de l'autre critère.

L'approche suivie est à la fois régionale et pragmatique :

- régionale, car la diversité des situations de départ selon les régions impose une telle approche.
- pragmatique ensuite : dans chaque cas, les éléments les plus diversifiés ont été retenus de façon à approcher au mieux la réalité : éléments d'aménagements du territoire (autoroutes, ponts, ceintures boisées,...) mais aussi toute

(*) Cfr le point 2.2 de la présente section, pour l'examen de ces textes.

indication sur les affinités actuelles (réalisations communes, ...) par exemple.

Des consultations officieuses sont actuellement en cours à l'initiative du Ministère de l'Intérieur, et de nombreuses études sont menées par les provinces, certains groupes de communes, des partis politiques, etc...

La phase des consultations officielles n'est toutefois pas encore entamée.

En résumé, on peut à propos de l'évolution des idées sur la restructuration communale, écrire ceci :

Si les controverses au sujet de la taille à donner aux communes ne sont pas neuves, ce n'est qu'à partir de 1935 que le problème a été réellement envisagé.

Différents événements ont fait que le premier texte légal n'a vu le jour qu'en 1961, et il faut attendre les deux lois de 1971 pour voir se dessiner de vastes projets de restructuration.

Soulignons également l'évolution du critère de population minimum : de 500 à 1.000 habitants en 1937, on envisage en 1960 des ensembles d'au moins 2.500 habitants. Le plan Costard parle en 1972 de 5.000 habitants et actuellement on s'oriente vers la création d'un maximum d'entités de plus de 10.000 habitants.

2. Précisions sur la législation :

2.1. La constitution :

Dès 1831, la constitution belge consacre l'existence des communes et leur attribue des pouvoirs :

"Les limites de l'Etat, des Provinces et des communes ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi" (art. 3)

"Les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés

"par les conseils communaux ou provinciaux d'après les principes établis par la constitution" (art. 31).

Les révisions constitutionnelles ont précisé ou modifié deux éléments :

- * en 1921, la révision constitutionnelle ajoute à l'art. 108, un paragraphe prévoyant explicitement la possibilité d'associations de pouvoirs publics (intercommunales).
- * en 1970, deux modifications importantes pour les pouvoirs locaux :

- l'ajoute à l'art. 108 d'un "3°" qui prévoit :

"la décentralisation d'attributions vers les institutions provinciales et communales".

- l'ajoute des articles 108 bis et 108 ter :

"la loi crée des agglomérations et des fédérations de communes. Elle détermine leur organisation et leur compétence en consacrant l'application des principes énoncés à l'article 108..." (art. 108 bis)

(l'article 108 ter précise les modalités propres à l'agglomération bruxelloise).

2.2 Législation sur la modification des limites.

2.2.I Avant 1961 :

Avant la loi de 1961, les bases légales de toute opération de fusion étaient les suivantes :

- l'art. 3 de la constitution précise que les limites des communes ne peuvent être changées qu'en vertu d'une loi.
- l'art. 83 de la loi provinciale précise que le conseil provincial doit donner son avis pour ces opérations.
- les art. 152 et 151 de la loi communale de 1836 décrivent la procédure à suivre.

En fait, la procédure prévue pour les opérations de fusion n'était pas très satisfaisante. La consultation des conseils communaux n'est pas prévue; par contre l'avis du conseil

provincial est obligatoire, mais aucun délai n'est prévu pour l'émission de cet avis. Ceci explique que peu de fusions aient été réalisées avant 1961.

2.2.2. La législation de 1961 :

Devant le peu de fusions réalisées sur base de la législation ancienne, le législateur organise une procédure simplifiée accompagnée d'incitants financiers, dans la loi dite "loi unique" de 1961 (art. 91 à 95).

Trois points ressortent particulièrement de ces articles :

- a) Les motifs pour lesquels la fusion peut avoir lieu sont très largement définis, puisque l'art. 91 précise :
 "Si des conditions d'ordre géographique, linguistique, financier, économique, social ou culturel le requièrent, le Roi peut... fusionner des communes limitrophes ou apporter à leurs limites les modifications qu'Il détermine...".
 (La loi de 1961 ne s'applique toutefois pas aux communes faisant partie des agglomérations d'Anvers, Bruxelles, Charleroi, Gand et Liège).
- b) La procédure prévoit la consultation des intéressés :
 "Les propositions relatives à ces modifications territoriales sont soumises à l'initiative du Ministère de l'Intérieur et par le Gouverneur de la Province, aux conseils communaux intéressés et à la députation permanente du conseil provincial..." (art. 92).
 Un délai de trois mois est prévu pour la remise de ces avis, un défaut d'avis étant assimilé à un avis favorable.
- c) l'art. 94 prévoyait des incitants financiers par l'intermédiaire du fonds des communes. Toutefois, celui-ci a été profondément remanié en 1964 (Cfr infra), et après modification de l'art. 94 de la loi de 1961, ces incitants financiers se présentent comme ceci :
 - une aide exceptionnelle en cas de charges particulières ou pour apurer tout ou partie du passif de la nouvelle

commune, dans certains cas.

- un complément de recettes égal à 10 % de la quote-part de la commune dans le fonds B, et cela, automatiquement pendant cinq ans.

Sur base de ce texte, deux séries de fusions ont été effectuées, qui ont entraîné la suppression de 298 communes.

2.2.3. La législation de 1971 :

- a) la "loi concernant la fusion des communes et la modification de leurs limites" (23 juillet 1971).

L'apport principal de ce texte réside dans le renforcement des incitants financiers proposés aux communes fusionnées.

Cette fois, trois types d'aides sont prévus : (art. 5)

- un complément de recettes égal à 15 % de la quote part du fonds des communes les cinq premières années, et de 10 % les cinq années suivantes.
- une aide exceptionnelle si la quote part de la nouvelle entité est inférieure à la somme de celles qu'auraient obtenues les anciennes communes.
- une aide exceptionnelle est possible pour apurer un passif trop lourd ou couvrir des charges exceptionnelles.

Ce texte précise un certain nombre d'autres points, et notamment : -des mesures sont prévues "en vue de sauvegarder les droits du personnel des communes intéressées..." (art. 8).

- les avantages financiers prévus s'appliquent également aux communes fusionnées en vertu de la loi de 1961, que ce texte remplace.

Toutefois, l'incitant principal à la fusion pour les communes est moins dans les avantages financiers prévus que dans un petit paragraphe de la loi sur les fédérations et agglomérations de communes, postérieure de trois jours à la loi de fusion.

b) la "loi organisant les agglomérations et les fédérations de communes" (26 juillet 1971).

Ce texte assez long (96 articles) prévoit les modalités de fonctionnement des organes nouveaux prévus par la révision constitutionnelle de 1970; trois cas sont prévus :

- les cinq grandes agglomérations.
- les fédérations périphériques.
- les autres fédérations de communes.

Le texte précise notamment les compétences qui sont attribuées à ces différents organes (*).

Un petit paragraphe est plus particulièrement à mettre en évidence : le paragraphe 4 de l'article 2 énonce ceci :

"A partir du 1^{er} janvier 1975 et avant le 1^{er} janvier 1976, le Roi désigne la fédération à laquelle appartient toute commune du Royaume qui ne fait partie d'aucune agglomération ou fédération ou qui, même après fusion, ne constitue pas une entité suffisante".

La parution quasi simultanée des deux textes, et l'importance des aides financières accordées aux communes fusionnées, a contribué à faire prendre conscience à tous les intéressés que cette fois la volonté de réforme du législateur est bien réelle, et qu'il est décidé à affecter les moyens nécessaires, à la restructuration des pouvoirs locaux.

2.3. Principaux textes sur les finances communales :

2.3.I Avant 1964 :

Jusqu'en 1860, les recettes communales se composent essentiellement de droits d'octroi (environ 80 % du total) et des revenus du patrimoine communal. A partir de 1860, l'Etat intervient financièrement dans les recettes : le législateur supprime les droits d'octroi et crée un Fonds Communal. Beaucoup de communes connaissent alors des difficultés, et lèvent des taxes directes pour financer leurs dépenses. Diverses modifications de

(*) Cfr annexe III.

la législation sur les finances communales sont observées jusqu'en 1948, les taxes communales directes notamment, sont remplacées par des centimes additionnels. En 1948 (*), le législateur réorganise profondément les ressources financières des communes, par sa loi dite "loi Vermeyleylen". Ce texte prévoit trois types de mesures :

- a) organisation de deux fonds alimentés par le trésor et répartis entre les communes :
 - un fonds communal d'assistance publique, doté d'un milliard de francs annuellement.
 - un fonds des communes réorganisé, doté de quatre milliards, avec une augmentation annuelle de vingt millions.
- b) toute une série de prélèvements fiscaux échappent aux communes (art. 34 à 41).
- c) certaines dépenses qui ressortissaient des communes sont reprises désormais par l'Etat (art. 42 à 44)

Cette réforme sera toutefois vite dépassée : les augmentations prévues pour les fonds se révèlent insuffisantes vu l'évolution des autres recettes et des dépenses communales. De plus, les critères de répartition des fonds ne sont pas révélés très bons à l'usage. C'est pourquoi le système est profondément remanié en 1964.

2.3.2. A partir de 1964 :

La "loi du 16 mars 1964, relative au fonds des communes" crée un système plus adapté aux nécessités contemporaines. Elle est la base légale du fonds des communes que nous connaissons actuellement. Le contenu de ce texte important peut être résumé en trois points :

- a) un fonds unique remplace les deux fonds prévus par la loi de 1948. Ce fonds est alimenté par une dotation du trésor, le montant est fixé légalement pour les trois premières années, et par la suite la dotation représente une part de certains impôts de l'Etat.
- b) la masse globale est divisée comme suit :

(*) 24 décembre 1948 : loi concernant les finances provinciales et communales.

- . un fonds A (37 %) est réservé aux quatre grandes villes (Anvers, Bruxelles, Gand et Liège).
- . le reste (63 %) est réparti de la façon suivante :
 - un fonds B (56 %) réservé à l'ensemble des communes qui ne relèvent pas du fonds A.
 - un fonds de compensation fiscale (5%) destiné aux communes dont les recettes fiscales sont inférieures à la moyenne de leur catégorie.
 - un fonds d'aide (2 %) est réservé aux communes dont la situation financière est particulièrement obérée.

A titre d'indication, signalons que la masse globale répartie en 1964 se montait à 8,9 milliards de francs. En 1972, 21 milliards de francs ont été redistribués aux communes par les quatre fonds (*).

- c) pour la répartition du fonds B, qui intéresse le plus grand nombre de communes, l'ensemble des collectivités locales est divisé en quatre catégories :
- première catégorie : ➤ 10.000 habitants.
 - seconde catégorie : 5.000 à 9.999 habitants.
 - troisième catégorie : 2.500 à 4.999 habitants.
 - quatrième catégorie : < 2.500 habitants.

Les critères pris en considération pour calculer la part qui revient à une commune, sont différents selon la catégorie à laquelle appartient cette commune.

Ces critères sont détaillés aux articles 9 et 10 de la loi (**). Le système actuel est tel que la commune a intérêt à avoir une population importante, de façon à être classée en première catégorie.

Depuis la mise en place en 1964 du fonds des communes dans ses modalités actuelles, environ 27 % des dépenses communales

(*) Cfr annexe II - I.

(**) Cfr annexe I. Des renseignements figurent également dans Depré : "Problèmes concernant le Fonds des Communes", in Bulletin du Crédit Communal, n°107 (1972), pages 63 à 75.

ordinaires sont financées par ce moyen.

Certaines propositions de réformes du fonds ont cependant vu le jour.

Il semble en effet que le système de répartition entre les différentes communes doive être revu si les opérations de fusion prévues et souhaitées sont réalisées. Le système actuel est adapté à nos 2.359 communes, dont beaucoup sont en catégories trois et quatre. Si ce nombre est réduit à environ 500, en majorité en première catégorie, certains problèmes apparaissent si les clés de répartition restent identiques.

De plus, certaines catégories de communes (principalement les villes moyennes), connaissent des difficultés particulières et voudraient obtenir une part plus importante que celle qui leur est attribuée par le système actuel.

En résumé, on peut constater que depuis une quinzaine d'années, le législateur s'efforce d'améliorer la situation des communes, notamment en provoquant des regroupements : loi de fusion de 1961, réorganisation du fonds des communes en 1964, révision constitutionnelle, les deux lois de 1971 enfin. A la suite de ces différents textes, un vaste mouvement est entamé, qui devrait amener une réduction importante du nombre de nos communes, très probablement avant 1976.

* SECTION 2 : Les caractéristiques des communes :

Dans cette seconde section, nous considérons les caractéristiques actuelles des communes belges, auxquelles doit s'appliquer la réforme. Dans un premier temps, nous examinons la situation chez nos voisins européens, afin de mieux situer l'évolution belge; nous analysons ensuite les caractéristiques des entités locales de notre pays.

I. L'évolution en Europe.

Pour approcher la situation dans les différents pays d'Europe, nous avons repris dans le tableau récapitulatif (Cfr page 26), les éléments suivants :

- nombre de communes vers 1960 et 1970.
- superficie et population moyenne par commune.

Comme on peut le voir, ces caractéristiques varient sensiblement d'un pays à l'autre. Avant de passer brièvement en revue ces différents pays (et l'Angleterre, dont la situation est particulière), il convient toutefois de faire une remarque : on peut distinguer deux groupes parmi les pays européens, selon l'unicité ou la diversité des entités locales de base. Dans la plupart des pays, l'entité de base est unique et correspond assez bien à notre commune; toutefois, dans quelques pays (Grande Bretagne, et pays scandinaves principalement), l'entité locale de base se situe à un niveau plus élevé et connaît des subdivisions.

Allemagne :

L'Allemagne est un pays fédéral, et l'organisation des pouvoirs locaux est du ressort des différents Länder. Une volonté de restructuration est observée partout, mais les mesures prises sont différentes d'un Land à l'autre; ainsi, la Bavière a décidé de fusionner toutes les communes de moins

de 500 habitants, alors qu'en basse Saxe, les études effectuées amènent à considérer que la commune optimale doit compter à peu près 7.000 habitants.

France :

L'émiettement des pouvoirs locaux y est particulièrement prononcé puisqu'environ 24.000 communes comptent moins de 500 habitants. Pour remédier à cette situation, le législateur a prévu différents textes, dont la "loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes".

Les différentes mesures légales visent à favoriser quatre types de solutions :

- des fusions de communes, avec consultation des intéressés et incitants financiers. Toutefois, ceci ne semble pas être la solution mise en avant en dehors des agglomérations; le texte du 16 juillet 1971 parle en effet de "... propositions de fusions... pour les communes qui ne peuvent pas assumer leurs missions essentielles ni recourir à d'autres formes de regroupements..." (art. 3).
- des syndicats de communes, assez semblables à nos intercommunales, mais susceptibles d'avoir un objet plus large et des vocations multiples.
- des communautés urbaines, pour les agglomérations de plus de 50.000 habitants.
- des districts urbains, pour les autres agglomérations.

Italie :

Ici également la situation est différente selon les régions; la plupart de celles-ci diminuent le nombre de leurs communes, mais simultanément de nouvelles entités sont créées dans certaines régions de montagne, où des problèmes particuliers de distance et d'isolement se posent, ce qui explique le léger accroissement net du nombre de communes dans notre tableau.

Nombre et caractéristiques moyennes des communes dans
quelques pays européens.

Pays	Années d'observation	Nombre de communes.	Caractéristiques moyennes	
			Superficie (Km ²)	Population
Allemagne	I96I	24.503	IO,I	2.38I
	I969	23.629		
Belgique	I96I	2.663	II,8	3.625
	I97I	2.356		
France	I96I	37.962	I4,5	I.225
	I97I	37.708		
Italie	I96I	8.035	37,5	6.342
	I970	8.055		
Luxembourg	I96I	I26	20,5	2.6I6
	I97I	I26		
Pays-Bas	I96I	994	34,4	I2.464
	I970	9I3		
Suède	I964	I.030	436	7.438
	I97I	460		

Sources diverses, dont :

- H. Bakker : "Territoriale herindeling, samenwerking en bijzondere bestuursvormen in de sfeer van het openbaar bestuur" (I968).
- E. Van Hecke : "Les fusions de communes 64-7I", Courier hebdomadaire du CRISP n°540-4I, du 25.II.7I.

Luxembourg :

Des procédures de consultation et différentes études sont entamées, le gouvernement désirant réduire de façon sensible le nombre de communes. On parle généralement de conserver de 30 à 50 entités locales (contre 126 actuellement) à la fin des opérations de regroupement.

Pays-Bas :

Dans ce pays où les caractéristiques de superficie et de population totales sont assez proches de celles de la Belgique, le nombre de communes est nettement plus faible que chez nous. Ceci est dû à une politique de fusion appliquée depuis un certain temps déjà. En fait, c'est en 1851 que le nombre de communes a commencé à décroître chez nos voisins du Nord, et des opérations de fusion continuent à y être étudiées systématiquement.

Pays Scandinaves :

Ces pays ont également fait de gros efforts pour réduire le nombre de leurs communes. Ainsi en Suède où existaient 2.500 communes en 1952, le nombre d'entités locales devrait atteindre 270 unités fin 1974. Les réformes suédoises visent en effet à faire coïncider les communes avec les régions. Dans le même esprit, le Danemark vise à ramener à environ 300 unités le nombre de ses communes.

Il ne faut toutefois pas perdre de vue que ces "communes" ne sont pas semblables à nos entités locales, dans la mesure où elles connaissent certaines subdivisions.

Grande Bretagne :

La situation y est caractérisée dès 1961 par des communes peu nombreuses relativement, mais de grande taille et avec une population importante (1.300 communes avec des caractéristiques moyennes de 115 km² et 27.500 habitants). Différentes possibilités sont étudiées pour une meilleure organisation des entités locales. Ainsi un document publié en

1969 et connu sous le nom de "Rapport Maud" préconise d'organiser l'Angleterre (moins Londres) sur base de 61 entités locales, reprenant une population de 250.000 à 1.000.000 d'habitants chacune. En fait, ceci revient à considérer comme entité locale de base, l'équivalent de nos provinces. L'optique de cette étude est donc fondamentalement différente de celle qui prévaut dans notre pays.

En résumé, bien que les situations de départ entre les pays et les régions qui les composent soient assez différentes, et que l'optique des réformes varie parfois sensiblement, une volonté de restructurer les pouvoirs locaux en vue de renforcer leur efficacité peut être observée dans la plupart des pays européens.

2. Données propres à la Belgique :

Le nombre de communes en Belgique est actuellement de 2.359 unités, en légère diminution depuis 1928, année où la Belgique connaissait le maximum d'entités locales : 2.675 (*).

Des divergences dans les caractéristiques de ces communes existent entre les provinces, comme cela ressort du tableau de la page suivante. Et ces divergences ont été légèrement renforcées par les récentes opérations de fusion: en effet, sur les 298 communes supprimées (en 1964 et 1970-71), 84 étaient situées en Wallonie et 214 en Flandres, où les caractéristiques moyennes étaient cependant déjà plus élevées (*). Cette inégalité régionale est importante dans la mesure où les communes plus peuplées disposent de plus de

(*) Cfr annexe IV.

Nombre et caractéristiques des communes belges.

Province	Nombre de communes. (*)	caract. provinciales.		Caract. communales	
		Pop. (*)	Superf. (km ²)	Popul. moyenne	Superficie moyenne
Anvers	147	1.533.249	2.861	10.647	19,86
Fl. occ.	240	1.054.429	3.134	5.794	17,21
Fl. or.	282	1.310.117	2.982	5.436	12,37
Limbourg	202	652.547	2.422	4.798	17,80
Brabant	356	2.176.373	3.371	6.595	10,21
Hainaut	444	1.317.453	3.390	3.028	8,71
Liège	339	1.008.905	3.876	3.183	12,22
Luxembourg	231	217.310	4.418	949	19,29
Namur	345	380.561	3.659	1.103	10,60
Royaume	2.586	9.650.944	30.513	4.091	12,93

(*) : fin 1970 (avant les fusions de 1970-71).

Source : I.N.S recensements de 1961 et 1970 (calculs propres).

moyens financiers, ce qui leur permet de mener des politiques plus nombreuses et plus ambitieuses, et d'assurer des services plus nombreux à leur population.

Les différences existant entre les régions ou les provinces quant au découpage communal, ne se limitent cependant pas à des considérations de superficie et de population moyennes. Pour percevoir exactement les données du problème, il convient de se pencher sur une typologie suffisamment fine des communes, et de voir ce que donne son application aux différentes régions ou provinces.

Parmi les typologies existant actuellement pour les communes belges, nous avons retenu celle de l'Institut National de Statistiques, basée sur le degré d'urbanisation au 31 décembre 1961 (*).

Cette étude classe les communes existant en 1963-64 (c'est-à-dire avant la première série de fusion) en 3 catégories, elles-mêmes subdivisées en sous-catégories, selon des critères que nous avons résumés en annexe (Cfr annexe IV, 4).

Voir tableau page 31.

(*) W. Van Waelvelde et H. Van der Haegen : "Typologie des communes belges, d'après le degré d'urbanisation au 31.12.1961" in Etudes Statistiques n°17 (1968) pages 3 à 57.

Classification	Nombre de communes
A. <u>Communes rurales</u> :	I.260
A1 Communes agricoles	180
A2 Communes à caractère agricole	519
A3 Communes rurales mixtes	260
A4 Communes de résidence	301
B. <u>Communes urbanisées</u> :	I.194
B1 Communes urbanisées de résidence	705
B2 Petits centres industriels et communes attractives de main d'oeuvre	164
B3 Communes urbanisées mixtes	325
C. <u>Villes et agglomérations</u> :	209
C1 Villes ordinaires	116
C2 Villes régionales	15
C3 Grandes agglomérations	79

Il ressort de l'étude que sur les 2.663 communes que comptait la Belgique à l'époque (1961) :

- 47 % sont des communes rurales (A)
- 45 % sont des communes urbanisées (B)
- 8 % sont des villes (C)

La population belge se répartit comme suit entre les trois grandes catégories :

- 13,7 % de la population habite des communes rurales, (A)
- 39,00 % de la population habite des communes urbanisées (B)
- 47,3 % de la population habite des villes et agglomérations (C)

(Des renseignements supplémentaires sur les communes belges peuvent notamment être trouvés dans W. Van Waelvelde et H. Van der Haegen, op. cit., dont nous avons repris des extraits en annexe).

* SECTION 3 : Les expériences de fusion :

Comme nous l'avons déjà signalé, l'évolution des conceptions de la législation et des difficultés que connaissent les communes, a conduit à réaliser un certain nombre d'expériences de fusion. En 1964-65, 110 communes ont été regroupées en 37 entités plus importantes, et en 1970-71, 324 communes n'ont plus formé que 104 collectivités locales, après fusion. Différentes études ont été effectuées pour tenter d'apprécier ces opérations et plus spécialement celles de 1964, puisque là on dispose maintenant d'un certain recul.

Nous allons donc terminer ce chapitre consacré à différentes approches de la restructuration des pouvoirs locaux, par un examen des enseignements qu'il est possible de retirer de ces expériences. Pour cela, nous nous baserons notamment sur l'étude de L. Malvoz (*).

Les 37 fusions réalisées en 1964 constituent un échantillon assez large, puisque des communes de taille et de localisation diverses ont été affectées. Cependant, la taille des nouvelles entités est généralement inférieure à ce qui est actuellement souhaité. En ce sens, il s'agit le plus souvent de "petites fusions". Selon l'importance de leur population, les communes anciennes et nouvelles se répartissent comme suit (**):

(*) : L. Malvoz : "Premier bilan des fusions de communes" in bulletin du Crédit Communal (n°103) - octobre 1972 (p. 187 à 206).

(**) : Source : idem (p. 188)

Population	Anciennes communes	Nouvelles communes
< I.000 habitants	63	5
I.000 hab. - 3.000 hab.	29	15
3.000 - 5.000 hab.	7	3
5.000 - 10.000 hab.	7	7
> 10.000 hab.	4	7
Total	110	37

Nous considérons successivement les conséquences pour ces communes fusionnées à différents points de vue :

- situation financière générale
- évolution des recettes
- évolution des dépenses
- conclusions.

I. Situation financière générale :

La comparaison entre l'évolution des résultats pour les communes fusionnées d'une part et l'ensemble des communes d'autre part, ne révèle pas de différences marquantes au niveau global, si l'on excepte les perturbations causées par la fusion aux deux premiers exercices.

La fusion étant effective au I.I.65, la situation de l'exercice propre pour l'ensemble des communes fusionnées fait apparaître un léger déficit pour 1965, alors qu'un boni inhabituel est observé pour l'exercice 1966. Pour les exercices suivants, l'évolution est favorable, et semblable à l'évolution de l'ensemble des communes.

Si l'on considère individuellement le cas des 37 nouvelles communes, le résultat de la fusion sur la situation financière de la commune est favorable dans la plupart des cas. Quelques communes sont cependant en difficultés, soit pour une cause étrangère à l'opération, soit parce que la fusion a aggravé certains problèmes préexistants. C'est par exemple le cas de la fusion réalisée dans la Semois (Vresse) qui a regroupé trois communes déficitaires en une entité de moins de 500 habitants.

2. Evolution des recettes :

Pour les recettes qui sont des transferts en provenance de l'Etat, il faut distinguer l'évolution de la part des communes dans les différents fonds, et les aides accordées à l'occasion de la fusion.

Les parts dans les différents fonds de répartition, en ce qui concerne les communes fusionnées, ont évolué de façon semblable à celles des autres communes. Toutefois, les communes qui, suite à la restructuration, ont pu passer dans une catégorie supérieure pour la répartition du fonds B, ont vu une augmentation sensible de leurs recettes en provenance de ce fonds.

Il faut considérer également les aides exceptionnelles accordées en vertu de la législation de 1961 et 1964 (*) :

- 10 % de la part du fonds B à titre de complément; ainsi, quelques 20.000.000 frs ont été distribués en 1970 à ce titre entre les 37 communes fusionnées.
- aide exceptionnelle pour certaines charges particulières. Cette aide a été maximum en 1966, où un peu moins de 5 millions ont été distribués à 28 communes issues de fusions.

(*) : La législation de 1971 a intensifié ces aides avec effet rétroactif pour les communes fusionnées en vertu de la loi de 1961. Toutefois, ces aides n'ont été versées qu'ultérieurement, il n'en est pas tenu compte dans la présente section.

En ce qui concerne l'autre source importante de revenus pour les communes, la fiscalité, il semble bien que la charge par habitant se soit accrue de façon sensible dans les communes fusionnées. Cependant, cette augmentation se marque beaucoup moins si on la rapporte à celle observée dans l'ensemble des communes; ce sont surtout les habitants de quelques petites entités fusionnées avec d'autres, qui ont subi une hausse importante de la pression fiscale, et cela parce que les taux de taxation avant fusion étaient très bas.

Au total, l'accroissement de recettes observé dans les communes fusionnées est légèrement plus important que celui dont ont bénéficié les autres communes, et cela est dû surtout à l'augmentation des transferts (y compris les aides spéciales) et de la taxation communale.

3. Evolution des dépenses :

Le volume des dépenses s'est accru nettement plus vite dans les communes issues de fusion, dès 1965. Ceci s'explique principalement par l'effort nécessaire pour mettre sur un pied comparable les différentes composantes des nouvelles entités. Pour la même raison, des modifications peuvent être trouvées dans la structure des dépenses avant et après fusion, principalement en faveur des fonctions sociales, économiques et culturelles, qui étaient peu remplies par certaines des anciennes communes.

4. Conclusions :

Sur base de l'échantillonnage de fusions réalisées en 1964, les conclusions suivantes peuvent être tirées :

- les communes fusionnées ont généralement vu un accroissement de leurs recettes, suites aux transferts de fonds publics et à l'accroissement de la fiscalité.

Simultanément les dépenses ordinaires ont augmenté de façon

sensible , par élargissement de l'éventail des dépenses, et augmentation de leur volume.

On peut donc dire que les services communaux ont coûté plus cher aux citoyens, mais simultanément les services mis à la disposition de ceux-ci sont plus nombreux et de meilleure qualité, le plus généralement.

- Un effort a dû être fait dans de nombreux cas pour amener au même niveau d'équipement et de services les différentes composantes de la nouvelle entité.
- Certains problèmes humains subsistent dans des cas où des communes de tailles très inégales ont été fusionnées. Il y a parfois dans ces cas un sentiment d'injustice et d'abandon chez les citoyens de certaines petites anciennes communes.
- La fusion produit des effets favorables surtout si la taille de la nouvelle entité est suffisamment importante (première ou seconde catégorie pour le fonds B). Sinon, la nouvelle entité ne profite pas d'accroissements de recettes suffisants que pour contrebalancer les coûts résultants de la fusion.

. . .

CONCLUSIONS GENERALES

Voilà donc quelle est la situation actuelle dans notre pays : le rôle et l'étendue des attributions de nos communes se sont accrus sensiblement au cours du temps, sans que les structures communales évoluent de façon importante. Cette double tendance conduit à considérer qu'une réforme profonde dans le découpage des pouvoirs locaux s'impose. La majorité des spécialistes et des autorités communales est aujourd'hui consciente que la taille des communes est le plus souvent trop faible en égard aux tâches qu'elles devraient assumer et au rôle qu'elles désirent continuer à jouer dans notre société.

Le législateur a pris une série de mesures visant à réaliser cette indispensable réforme, et différentes équipes travaillent actuellement à des plans de fusion, que ce soit au Ministère de l'Intérieur, dans les provinces, à l'Union des Villes, ou au niveau même des communes.

Cependant, l'expérience de 1964 montre que certaines opérations de fusion réussissent mieux que d'autres, que certaines conditions sont indispensables pour éviter des effets pervers (aggravation de difficultés préexistantes). Dans la suite de ce travail, nous allons essayer de construire une méthode qui puisse orienter le choix parmi différentes possibilités de fusion qui sont offertes, et cela en considérant autant que possible l'ensemble des effets susceptibles d'être produits par les opérations de fusion de communes.

C H A P I T R E I I I : L E C H O I X D ' U N E M E T H O D E

Introduction :

Deux faits sont à la base de notre problème : le territoire belge est actuellement découpé en un grand nombre de communes, et la volonté de réorganiser les entités locales par un processus de regroupement existe, et a été clairement affirmée par le législateur.

Face à cette situation, nous proposerons une méthode pour approcher les problèmes économiques des fusions de communes.

A cette fin, le présent chapitre comprend trois sections :

section 1 : Dans une première section, les principales voies d'analyse proposées dans la littérature concernant les problèmes locaux seront exposées.

section 2 : Nous décrivons ensuite les traits caractéristiques de l'analyse coûts-avantages, technique à laquelle s'apparente la méthode retenue dans cette étude.

section 3 : Dans la troisième section, la méthode proposée pour évaluer les effets des fusions de communes sera alors détaillée.

. . .

SECTION I : LES APPROCHES RETENUES DANS LA LITTERATURE

TRAITANT DES PROBLEMES LOCAUX.

L'analyse d'un certain nombre d'études effectuées sur l'organisation et le développement d'entités locales montre que plusieurs voies de recherches sont envisageables pour l'approche de notre problème. Les méthodes utilisées dans la littérature peuvent être regroupées en trois grandes catégories :

- l'utilisation de modèles mathématiques,
- la recherche des caractéristiques de la commune idéale,
- d'autres méthodes plus ou moins apparentées à l'analyse coûts-avantages.

Notre démarche s'apparente au troisième type.

I. Utilisation de modèles mathématiques :

Une première possibilité réside dans la mise au point d'un modèle mathématique décrivant le fonctionnement de la commune. En simulant le modèle dans différentes hypothèses de fusion au niveau d'un ensemble de communes, on recherche sur base des résultats obtenus le niveau de fusion qui semble préférable.

Actuellement les études effectuées au moyen de modèles mathématiques se rapportent essentiellement à des villes ou agglomérations importantes. Les publications dans ce domaine se sont multipliées ces dernières années. Parmi ces modèles urbains, certains devraient pouvoir être adaptés au problème communal.

Une classification peut être effectuée parmi les différentes études. Nous reprenons ici celle proposée par G.S Goldstein et L.N Moses dans un article récent (*).

(*) : G.S Goldstein et L.N Moses : "A Survey of Urban Economics" paru in "Journal of Economic Literature" juin 1973 (vol. XI) p. 471 à 515.

Une première distinction peut être opérée parmi les études considérées :

- a) une partie d'entre elles se concentre sur un aspect particulier de l'économie urbaine : ainsi, on trouve des études sur les phénomènes de congestion, sur les problèmes de taxations, sur l'emploi, etc... à l'intérieur de l'agglomération.

- b) D'autres études se situent à un niveau plus global : elles se penchent sur les problèmes de croissance urbaine, de localisation spatiale, d'équilibre à l'intérieur de la ville, etc...

Parmi cette dernière catégorie, qui nous intéresse plus particulièrement, on peut regrouper les études en quatre classes, selon l'objet principal auquel elles s'attachent :

a) Etudes de la croissance urbaine :

La plupart des modèles de cette classe s'appuie sur la demande, et utilise la statique comparative. Des difficultés surgissent du fait que la ville forme une économie très ouverte, en compétition avec les autres agglomérations et régions du pays, aussi bien pour les facteurs de production que pour l'écoulement des outputs.

Quelques études cependant mettent l'accent sur l'offre : ainsi, l'approche de Borts et Stein (**), modifiée ultérieurement par Muth. Celle-ci utilise un mécanisme similaire à celui employé habituellement dans les modèles de commerce international pour les petits pays : un pays vis-à-vis du reste du monde. Elle distingue deux secteurs : l'un, "labor-intensive", produit des biens consommés sur place, l'autre "capital-intensive" produit des biens dont seule une faible partie est

(**) Borts G.S and Stein J.L : "Economic growth in a free market" - Columbia University Press - New York (1964)

consommée dans la ville.

Plusieurs problèmes importants subsistent toutefois, dans la plupart des études de croissance urbaine : la détermination de la zone à étudier, et l'absence des facteurs "espace" et "intervention publique" dans le modèle, notamment.

b) Etudes de la valeur du sol :

Von Thünen, Alonso, Wingo, Muth, Beckman, Montesano, ... notamment, ont publié des études dans ce domaine où la littérature est particulièrement abondante.

La plupart de ces modèles visent à déterminer la valeur du sol principalement à partir d'une fonction de la distance au centre, lequel est supposé unique.

Dans la même optique, de nombreuses études empiriques s'intéressent à la localisation résidentielle à l'intérieur de la ville, en prenant également en considération, outre la distance au centre, des facteurs diversifiés : caractéristiques particulières des quartiers, estimation des modèles de gravité, étude des densités, et caetera (*).

c) Etudes de la localisation intra-urbaine :

Un troisième type d'études s'intéresse à la localisation à l'intérieur de la ville, souvent sur base de la compétition entre employeurs du sol.

On peut citer ici notamment les études de Muth et Mills (*). Le modèle de Muth étudie la localisation des firmes regroupées en deux secteurs (agriculture et autre) autour d'un marché qui est considéré comme un point central.

Mills détermine les localisations intra-urbaine en con-

(*) Une bibliographie abondante sur le sujet peut être trouvée dans Goldstein et Moses, op. cit. p. 495 et suivantes.

sidérant trois catégories d'agents en compétition pour l'emploi du sol : les entreprises, les habitants, pour leurs résidences, et les moyens et voies de transport.

L'influence de von Thunen reste importante dans ces approches également : Muth comme Mills reprend les distances par rapport au centre parmi les facteurs d'explication.

On peut encore citer l'étude récente de Fales et Moses (*) qui considèrent les implications du modèle de Von Thunen : ils vérifient que l'intensité d'utilisation du sol diminue quand la distance au centre augmente, mais arrivent à la conclusion qu'en fait d'autres variables sont plus significatives; ainsi, les entreprises déterminent leur localisation en considérant trois sortes de coûts : approvisionnement en matières premières, en force de travail, et coûts de distribution (accès des outputs au marché).

d) Etudes de simulation urbaine :

Un dernier courant, enfin, et c'est celui qui nous intéresse plus particulièrement, s'efforce de mettre au point des modèles permettant la simulation des effets de différentes politiques d'intervention publique. De nombreuses publications ont été effectuées dans ce domaine également, depuis quelques temps. Nous décrirons ici brièvement deux approches : celle de Lowry et celle du "National Bureau of Economic Research" (N.B.E.R).

- Le modèle de Lowry (**) :

Dans ce modèle, la surface étudiée est divisée en un certain nombre de zones.

(*) : Une bibliographie abondante sur le sujet peut être trouvée dans Goldstein et Moses : op. cit. p. 495 et suivantes.

(**): Lowry I.S : "A model of metropolis", Santa Monica : The Rand Corporation (1964).

Le modèle comprend 6 catégories de variables exogènes :

- le niveau et la distribution par zone de l'emploi dans les entreprises "d'exportation".
- l'espace disponible, par zone.
- l'espace occupé par les entreprises "d'exportation", par zone.
- les fonctions de production du commerce.
- les distances entre les centres des zones.
- le taux d'emploi.

Les variables endogènes, toujours par zone, sont de deux types :

- population.
- emploi.

On détermine successivement les éléments suivants :

- . l'emploi pour "l'exportation" par zone.
- . le nombre de ménages nécessaires pour fournir le travail correspondant.
- . la répartition de ces ménages entre les zones de résidence.
- . le potentiel que cela implique pour le secteur commercial.
- . l'espace et l'emploi pour le commerce.
- . la répartition des agents employés dans ce secteur entre les zones de résidence,

et un processus d'itération intervient alors.

A noter également la présence de deux contraintes : une densité de population maximum, et une taille minimum pour chaque secteur commercial.

Le modèle aboutit ainsi à une allocation spatiale, dans les différentes zones, des agents économiques : ménages, industries d' "exportation", et secteur commercial.

- Le modèle N.B.E.R (*) :

Ce modèle récent est fort intéressant par la démarche qu'il adopte; contrairement au cas précédent, il est dynamique.

Le modèle reprend 8 groupes de variables exogènes, et 2 groupes de variables endogènes.

Sont considérés comme exogènes :

- les prix et stocks initiaux des différents types de résidences (par zone);
- les prix et stocks de terrain résidentiel disponible au départ (par zone);
- la distribution initiale de l'emploi (par zone);
- des données sur le personnel employé dans les différents secteurs industriels;
- les taux de mobilité ou de mutation de résidences, pour les différentes catégories de ménages;
- les coûts de déplacements entre les zones résidentielles et de travail;
- les coûts de transformation des résidences;
- le coût entraîné par l'amélioration d'un type de construction.

Les deux groupes d'endogènes sont :

- . les stocks et prix, par zone, des terrains et types de résidence
- . les déplacements.

Le système se compose de 7 sous-modèles, qui sont résolus successivement :

- Les deux premiers, "déménagement" et "emploi", déterminent le nombre de demandes de résidence dans chaque zone d'emploi.

(*) : Ingram G.F et divers auteurs : "The Detroit prototype of the N.B.E.R urban simulation model", New-York, 1972.

- Le sous-modèle "demande" répartit les demandeurs selon les différents types d'habitation, sans tenir compte des zones.
- Trois sous-modèles : "disponibilité", "caractéristiques" et "offre" interviennent alors. Le premier détermine les stocks de résidences disponibles, le second les mutations dans les catégories de résidences, et le troisième, l'offre, découlant de ces éléments et des nouvelles constructions.
- Le dernier sous-modèle répartit les ménages entre les différentes zones résidentielles.

Ainsi, le modèle détermine la répartition des habitants entre les différentes zones de la ville, en tenant compte de l'évolution spatiale et temporelle du nombre de résidences et de la population.

Dans ces deux modèles, toutefois, comme dans la plupart des études de simulation urbaine, "... the models are supposed to be useful for appraising the impacts of government policies, but governments as decision-making bodies are absent. There are no political boundaries, no political power groups, no taxes, and indeed no municipal services. The models do not explain the growth or decline of a city..."(*)

Telles sont donc les caractéristiques des grandes catégories de modèles utilisés jusqu'à présent dans les études urbaines. Pour étudier les fusions de communes, il serait nécessaire de disposer d'un modèle qui décrive leur fonctionnement en tant qu'agent économique, c'est-à-dire en tant qu'entité productrice de services.

Les objectifs des modèles urbains ne correspondent pas à ceci; jusqu'à présent ils s'occupent plutôt d'aspects particuliers, tels la croissance urbaine ou l'allocation du sol

(*) Goldstein and Moses, op. cit. p. 492.

entre les différentes activités. Des facteurs comme les interventions publiques, essentielles dans notre problème, sont presque toujours délaissés.

De plus, un double obstacle subsiste par l'application de cette voie d'approche :

- la taille et la densité de la population des communes, relativement faibles même après fusion, font que les problèmes y sont assez différents de ceux des agglomérations et grandes villes.
- la difficulté d'obtenir des séries statistiques communales récentes et détaillées, compliquerait l'implémentation de modèles économétriques.

2. La recherche des caractéristiques de la commune idéale :

Une autre voie de recherche utilisée dans la littérature traitant des entités locales, consiste à tenter de déterminer les caractéristiques de la commune idéale : par exemple celle dont la taille et la population permettent aux économies d'échelle de jouer au maximum.

Les études de ce type peuvent être plus ou moins poussées; certaines examinent les données budgétaires communales de façon à déterminer pour quelle population les dépenses par tête sont les plus faibles, pour un niveau de services donnés.

D'autres utilisent des modèles de recettes, des fonctions de dépenses, des régressions et corrélations simples et multiples, de façon à dégager les facteurs explicatifs des différents postes budgétaires.

a) Extrapolations budgétaires :

Un premier type analyse les caractéristiques budgétaires des communes préalablement classées en un certain nombre de catégories. En Belgique, des études ont été effectuées

notamment pour l'exercice 1965 (*), analysant les recettes et dépenses communales par province, selon l'importance de la population (classification du fonds des communes) et selon le degré d'urbanisation (classification de l'I.N.S). La présentation des données en tableaux, pour les différentes catégories, permet aisément de tirer certaines conclusions. Ainsi, on s'aperçoit qu'en Belgique, les dépenses ordinaires par habitant sont les suivantes, selon le type de communes :

- grandes agglomérations : 7.724 frs.
- villes régionales : 4.776 frs.
- communes agricoles : 3.594 frs.

On peut de même analyser les dépenses par habitants pour certaines fonctions particulières, toujours par catégorie de communes. Ainsi R. Depré (**) s'est notamment intéressé aux dépenses d'administration communale, et constate pour 1965 :

- que celles-ci se montent à 1.055 frs en moyenne pour les communes de moins de 2.500 habitants.
- qu'entre 2.500 et 5.000 habitants, un optimum est atteint avec un montant moyen de 718 francs par habitant.
- qu'à partir de 5.000 habitants, la dépense unitaire s'accroît en fonction de la taille de la population.

Un optimum local semble toutefois exister pour les communes de 30 à 50.000 habitants, avec 4.508 francs par habitant.

De telles études sont fort utiles, car elles permettent de déterminer quelles sont les caractéristiques communales, généralement de taille et de population, qui assu-

(*) M. Goethals : "Analyse approfondie des comptes communaux pour 1965" in Bulletin trimestriel du Crédit Communal, n°86 (1968) p. 186 à 196.

(**) R. Depré : "Problèmes concernant le fonds des communes" in Bulletin du Crédit Communal, n°104 (1973) pages 63 à 75.

rent certains objectifs : par exemple minimisation par habitant de la dépense, soit absolue, soit en tenant compte d'un niveau minimum de services, minimisation de certaines dépenses spécifiques telles que celles d'administration générale, etc...

Toutefois, si ces études indiquent des corrélations entre certaines caractéristiques, elles ne précisent pas réellement quels sont les véritables facteurs explicatifs des phénomènes.

b) Etudes plus fouillées :

D'autres études recherchent les caractéristiques de la commune idéale au moyen de modèles de recettes et/ou de dépenses, qu'elles s'efforcent d'établir. Une fois les différents mécanismes identifiés et estimés, il est alors possible d'approcher les caractères qui permettent à la commune de rendre le plus efficacement possible les différents services que l'on attend d'elle, ou tout au moins de dégager des informations dans ce sens.

Les études menées dans cette optique sont généralement limitées soit à un seul type de communes (villes moyennes, souvent), soit au cas d'une agglomération déterminée.

On peut citer dans ce courant l'étude de Y. Fréville (*) qui se penche sur les finances des grandes villes de la province française, et celle de B. Saporta (**) qui étudie l'agglomération bordelaise. Nous analyserons un peu plus en détail la démarche de Saporta .

L'étude en question considère les comptes communaux pour l'exercice 1962 des 28 communes formant l'agglomération

(*) : Y. Fréville : "Recherches statistiques sur l'économie des finances locales" in publication de l'Université de Rennes (t.II), p. 82 et suivantes (1966).

(**): B. Saporta : "Présentation de quelques fonctions de dépense municipale dans le cadre d'une agglomération métropolitaine" in Revue Economique du Sud-Ouest, n°2 (1972), p. 191 à 261.

bordelaise; les fonctions de dépense sont recherchées par des équations linéaires de régressions multiples, en "cross section".

Les variables suivantes sont considérées :

- variable dépendante :

Y = montant par habitant des dépenses de fonctionnement des différentes communes (sans la dette).

- variables indépendantes :

Une liste de 35 variables est d'abord envisagée et estimée pour chaque commune; suite notamment à la présence de multicollinéarités élevées, seules 10 variables sont finalement retenues :

X₁ : population.

X₂ : accroissement de population.

X₃ : densité par rapport à la superficie totale.

X₄ : densité par rapport à la superficie bâtie.

X₅ : pourcentage d'agriculteurs.

X₆ : pourcentage d'habitants actifs non migrants.

X₇ : indice du revenu des ménages.

X₈ : consommation annuelle d'électricité.

X₉ : pourcentage d'étrangers résidants.

X₁₀ : abstentions aux élections.

On constate que des facteurs fort diversifiés sont retenus comme explications.

Avec ces variables, trois groupes de modèles sont construits :

- groupe A : ne considère pas les densités (variables X₃ et X₄ exclues).

- groupe B : considère la densité par rapport à la surface bâtie (X₄) mais X₃ et X₁₀ sont exclues.

- groupe C : incorpore la densité par rapport à la surface totale (X₃), mais pas X₁ ni X₄.

Dans chaque cas, il a été calculé un modèle complet, reprenant huit variables explicatives, et un modèle réduit avec un nombre plus faible de variables explicatives (de 3 à 5) mais où tous les coefficients de régression sont significatifs.

Chacun des modèles est calculé deux fois, à des fins de comparaison ; sur les 28 données tout d'abord, puis en excluant la commune de Bordeaux, dont le poids est disproportionné (sur 27 observations, donc).

Nous reprenons ici, à titre d'exemple, quelques-uns des résultats obtenus, et notamment le modèle qui fournit le coefficient de corrélation le plus élevé :

Modèle du groupe	Variables explicatives	Présence de Bordeaux	Valeur ajustée de R.
A	X ₁ , X ₂ , X ₅ , X ₆ , X ₇	oui	0,799
		non	0,729
B	X ₁ , X ₂ , X ₄ , X ₆ , X ₈	oui	0,806
		non	0,697
C	X ₃ , X ₇ , X ₈	oui	0,780
		non	0,701

Et le modèle réduit du groupe B reprenant la commune de Bordeaux s'écrit :

$$Y = 40,19 + 0,00034 X_1 - 0,68995 X_2 + 0,00178 X_4 + 0,85554 X_6 + 0,00956 X_8 \quad (\text{avec } R = 0,806)$$

Ces modèles permettent d'expliquer la dépense de fonctionnement par habitant d'une façon non négligeable, puisque les différents coefficients de corrélation sont compris entre 0,47 et 0,66.

Ils permettent également de vérifier certaines hypothèses qui

avaient préalablement été posées sur le sens des relations entre la dépense et les différentes variables explicatives.

L'auteur emploie la même démarche au niveau de certaines dépenses particulières, avec les modèles précédents tout d'abord, avec d'autres modèles plus spécifiques ensuite. Toutefois, les résultats obtenus sont nettement moins satisfaisants : les coefficients de corrélation sont peu élevés et la plupart des variables explicatives sont non significatives.

Notre problème est d'apprécier des projets de fusion; de tels modèles, qui permettent de vérifier le sens des relations entre certaines variables et les dépenses communales sont fort intéressants, mais ne sont pas adaptés à notre objectif.

De plus, des modèles de ce type risquent de donner des résultats moins valables s'ils sont appliqués à un petit nombre de communes, ce qui serait le cas dans la majorité des projets de fusion.

3. Autres méthodes :

Un troisième type d'études, enfin, part de l'analyse de la situation existante au niveau local, et essaie de prendre en compte tous les facteurs importants du modèle socio-économique des communes, sans rechercher à dégager des relations mathématiques strictes entre les différentes caractéristiques observées.

Comme exemple de cette troisième voie d'approche, nous pouvons citer notamment une étude française déjà ancienne (1959) qui considère le niveau optimum pour les vil-

les du Nord et du Pas de Calais (*).

Ce travail, après avoir envisagé le fait urbain et étudié sur cartes à grande échelle les agglomérations de la région considérée, essaie de déterminer des niveaux optima de la façon suivante :

- Les auteurs considèrent cinq critères d'appréciation des agglomérations :
 - les charges collectives et plus précisément le coût d'entretien de l'agglomération.
 - l'équipement collectif.
 - l'équipement individuel (le confort)
 - l'ambiance générale de la ville
 - le rayonnement régional.
- Les agglomérations sont définies par quatre paramètres :
 - le chiffre de la population.
 - la densité réelle de la population, par rapport à la superficie habitée.
 - la structure sociale, et plus particulièrement le pourcentage que représente la classe ouvrière.
 - la forme de l'agglomération.
- On étudie alors les corrélations entre les critères et les paramètres, de façon à essayer de dégager les valeurs des paramètres qui optimisent les différents critères d'appréciation.

Une des conclusions de cette étude nous semble particulièrement intéressante :

"... il ne semble pas que l'on puisse parler d'un optimum dans l'absolu. Le niveau optimum d'une ville n'est pas un nombre abstrait auquel il conviendrait de borner la croissance d'un groupe humain, il faut penser à des optima ca-

(*) : "Niveaux optima des villes - essai de définition d'après l'analyse des structures urbaines du Nord et du Pas de Calais" - Ceres-Lille, cahier n°II (1959).

"racteristiques qui dépendent du point de vue où l'on se "place..." (*).

L'optimum dégagé sera en effet différent selon l'objectif poursuivi et les contraintes retenues : objectifs de dépense minimum, d'efficience maximum, l'optimum de services..., avec éventuellement des contraintes sur les niveaux de services ou de dépenses.

Etant donné les caractéristiques du problème que nous étudions, c'est une méthode se rattachant à la troisième catégorie que nous avons retenue, et plus précisément une approche basée sur les techniques de "coûts-avantages".

Ce type de méthodes, dont nous rappelons les traits principaux dans la section suivante, nous a semblé le mieux adapté, car sans viser directement à dégager un optimum, (qui de toute façon ne pourrait être que relatif) elles permettent de dégager les répercussions pour les différents agents intéressés par les projets considérés.

La décision de réaliser l'un ou l'autre des projets peut alors être prise en appréciant l'ensemble des conséquences prévisibles de la situation nouvelle qui sera créée.

. .

(*) Ceres-Lille, op. cit., p. II3.

SECTION 2 : L'ANALYSE COÛTS-AVANTAGES.

I. Définition :

Le terme "Cost Bénéfit Analysis", que l'on traduit par "analyse coûts-bénéfices", ne désigne pas à strictement parler une méthode; il s'agit plutôt d'un ensemble de règles qui permettent de juger de la valeur d'une politique ou d'un projet. Souvent, une distinction est faite entre l' "analyse coûts-bénéfices" proprement dite, et l' "analyse coûts-avantages" qui incorpore également des éléments non monétaires, bien qu'en fait ces deux concepts soient très proches.

Cette technique, élaborée à partir de la théorie des choix d'investissements privés, est basée sur la théorie microéconomique et incorporées éléments de Welfare. Dasgupta et Pearce (*) écrivent à ce propos : "... Cost-Benefit has become a generic term, covering a large range of evaluation procedures which frequently differ in what they include and omit as benefits and costs, and in the way outcomes are valued...".

2. Caractéristiques de l'analyse coûts-avantages :

La méthode repose sur la théorie micro-économique, et plus particulièrement sur la notion de surplus. L'analyse coûts-avantages vise en effet à dégager le surplus net de chacun des projets examinés, et ce, par un recensement et une estimation de toutes les conséquences des projets, quels que soient les agents économiques affectés. On sait que dans la théorie classique de la firme, le critère de choix des investissements est le profit. Dans les méthodes d'évaluation

(*) A.K Dasgupta and D.W Pearce : "Cost-Benefit Analysis : theory and practice" (Mac Millan - London - 1972) p. 14.

pour les projets du secteur public, le critère du profit est insuffisant, le concept doit être élargi dans deux directions, et on parle alors de surplus et non plus de profit.

Il faut en effet :

- considérer tous les agents impliqués dans le projet, que ce soit directement ou indirectement, et non pas seulement prendre en considération les effets par le décideur; la méthode envisage le surplus pour l'ensemble de la collectivité.
- prendre en compte tous les effets et non plus seulement les effets financiers directs. Il importe en effet de tenir compte aussi des conséquences non monétaires et même non directement quantifiables des différents projets considérés.

Tel est le principe de l'analyse coût-avantage. Cependant, cette technique se heurte à différentes difficultés dans ses applications pratiques. Nous signalerons ici les quatre plus importantes :

- multiplicité et variété des agents économiques concernés.
- prise en compte des effets non marchands.
- préférence pour le temps et taux d'actualisation.
- problèmes liés à l'incertitude.

a) multiplicité et variété des agents économiques concernés.

Tout projet a des répercussions pour différentes classes d'agents économiques : les administrations, les entreprises, les particuliers, etc... A l'intérieur d'une même classe d'intéressés, tous ne seront pas affectés de la même façon par le projet.

Est-il dès lors légitime d'adopter comme règle de décision le surplus global de la collectivité, puisqu'au ni-

veau individuel la mesure génère des effets différenciés.

Une première réponse est de dire que si ce surplus est positif, il y a moyen de mettre sur pied un système de redistribution tel qu'aucun agent économique ne soit lésé par le projet envisagé, et tel qu'un agent au moins se trouve dans une situation meilleure : c'est le principe de compensation. En pratique toutefois, ceci peut se révéler très difficile, voire impossible à appliquer.

En fait, la méthode repose sur une hypothèse fondamentale, dont il faut être conscient : l'optimalité de la redistribution des revenus au point de départ.

Si cette hypothèse n'est pas admise, il convient alors d'affecter les différents agents économiques concernés de coefficients de pondération différents, avant de passer à la globalisation des effets du projet.

Dans notre approche, nous distinguerons les catégories d'agents pour lesquelles les conséquences diffèrent, et nous tiendrons spécialement compte des minorités qui se voient affectées défavorablement.

b) prise en compte des effets non marchands :

Certains des effets considérés se traduisent par des coûts ou des recettes monétaires; ils sont donc facilement quantifiables.

Il en est d'autres par contre, que l'on ne peut que difficilement approcher : ce sont les effets "non-marchands" que l'on peut définir comme "ce qui est susceptible d'avoir une influence-favorable ou défavorable, sur les agents concernés, sans pour autant se traduire par des recettes ou par des dépenses monétaires"(*).

(*) : H. Lévy-Lambert et H. Guillaume : "La rationalisation des choix budgétaires" P.V.F - 1971, p. 38.

L'idéal serait d'avoir une unité de mesure commune (l'unité monétaire) pour l'ensemble des effets, mais ceci est rarement possible; si certains des effets non marchands peuvent être estimés en termes monétaires par différents procédés indirects, il en est d'autres qui ne peuvent être quantifiés sans incorporer une grande part de subjectivisme.

Dans notre application, nous quantifions les effets autant que possible : les éléments non quantifiables sont également envisagés, et apportent un éclairage qualitatif supplémentaire qui peut être très utile pour la prise de décision.

c) Préférence pour le temps, et taux d'actualisation :

Jusqu'à présent, la méthode a été appliquée surtout à des projets d'investissement; il importe alors de tenir compte non seulement de l'ensemble des recettes et des coûts au sens large, mais également des moments du temps où se situent les différents coûts et les différents avantages. Pour cette raison, il est appliqué aux effets un taux d'actualisation des dépenses et recettes; celui-ci doit être choisi soigneusement, en fonction des taux d'intérêt du marché et de leur évolution prévue, mais aussi des courbes d'indifférences des différents agents entre le présent et le futur.

Dans notre problème, il ne s'agit pas d'un choix d'investissement, mais d'un choix d'organisation : ce problème ne se pose donc pas de façon importante.

d) Problèmes liés à l'incertitude :

La technique implique par nature que l'on tienne compte de tous les effets devant se produire dans le futur. Cependant, si la plupart d'entre eux sont prévisibles avec

un degré de certitude suffisant, il en est d'autres, d'un poids éventuellement considérable, qui peuvent être dépendants de la survenance de faits aléatoires.

Il convient évidemment de tenir compte de ceci dans le raisonnement, ce qui peut imposer l'emploi de critères de choix en avenir incertain : espérance mathématique, critère minimax, études de sensibilité, etc...

Ces difficultés se posent surtout pour le choix de projets où l'emploi de technologies nouvelles complique la prévision des coûts, ce qui n'est pas le cas dans notre étude.

3. Les étapes de l'analyse coûts-avantages :

La démarche classique d'une analyse coûts-avantages se décompose en quatre grandes étapes :

- la détermination des coûts et avantages à prendre en considération.
- l'évaluation de ces coûts et avantages.
- l'évaluation des effets futurs du projet.
- le choix, sur base de critères de maximisation de la valeur actualisée, en tenant compte de contraintes éventuelles.

I. Détermination des coûts et avantages :

Pour connaître exactement les coûts et avantages qu'il convient d'inclure dans l'analyse, il est nécessaire de bien connaître deux éléments du problème :

- les différents projets : ils doivent être connus dans tous leurs détails, de même que la situation de départ à laquelle ils s'appliquent, de façon à ne pas négliger certains effets non directement apparents.
- les différents agents concernés : une liste complète de ceux-ci doit être établie.

Ce n'est qu'à ces conditions que la détermination des coûts et avantages peut être complète.

2. Evaluation des coûts et avantages :

Cette étape constitue le coeur même de l'analyse, et c'est ici que se posent les problèmes les plus importants. La nature des coûts et avantages est essentiellement fonction des caractéristiques du projet envisagé, et les méthodes d'évaluation en sont évidemment dépendantes (*).

Il convient de ne pas oublier que l'analyse coûts-avantages n'est pas une méthode, mais une procédure qui a recours à toute une série de méthodes pour l'évaluation des différents effets. Il existe toutefois un certain nombre de principes généraux.

Ainsi, certains effets peuvent aisément être estimés par les prix du marché, à condition de les ramener à une année de base commune (après déflation éventuelle, donc), mais les prix du marché peuvent ne pas convenir si, par exemple, l'ampleur du projet envisagé est telle qu'il influence ces prix.

En plus des problèmes d'estimation de certains effets monétaires, il y a également toutes les difficultés qui ont été signalées supra, liées à l'estimation des effets non marchands : biens collectifs, biens immatériels, etc...

3. Evaluation des effets futurs :

Ce point, lié au précédent, s'en distingue toutefois par les problèmes spécifiques au choix d'un taux d'actualisation, qui ont été abordés précédemment.

4. Eléments du choix entre les projets :

La dernière étape consiste à dégager les conclusions de l'analyse, sur base des différents éléments : situa-

(*) : Pour un exposé fondamental, cfr notamment A.R. Prest et R. Turvey : "Cost-Bénéfit Analysis : a survey" in *Surveys of Economic Theory*, vol. III, 1968, p. 155 à 207.

tion de départ, agents concernés, répertoire et estimation des différents effets du projet considéré. Dans le cas où des contraintes existent, c'est dans cette dernière étape qu'elles doivent être prises en considération.

Voilà donc, brièvement résumées, la définition, les caractéristiques et les grandes étapes de l'analyse coûts-avantages, technique dont s'inspire la méthode d'évaluation en matière de fusion de communes, qui est décrite en détail dans la section suivante.

• •

SECTION 3 : LE MODELE D'ANALYSE COUTS-AVANTAGES APPLIQUE
AUX FUSIONS DE COMMUNES.

A. LE PRINCIPE :

Le modèle proposé est donc basé sur un relevé et une évaluation des différents effets des opérations de fusion, pour les différents agents concernés. Dans notre analyse, ces effets ont été regroupés en quatre catégories, comme cela ressort du tableau synoptique de la page suivante. Le système que forme la commune peut en effet être divisé en sous-systèmes, susceptibles chacun d'un modèle d'interrelations.

I. Subdivisions du système communal :

Quatre sous-systèmes sont ici considérés, auxquels correspondent quatre catégories d'effets :

- un sous-système physique : caractérisé par trois éléments principaux : le territoire communal, la population qui y réside, et la dispersion de celle-ci sur le territoire.

A ce niveau, l'opération de fusion produit des conséquences pour la commune et ses différents services, et pour les citoyens eux-mêmes.

- un sous-système de gestion : déterminé par les éléments physiques et financiers, il a également des répercussions sur eux. Les effets de la fusion à ce niveau seront examinés à deux points de vue : sous un aspect "organisation" sont considérées l'organisation des différents services communaux et les transformations entraînées par la restructuration sur l'outil de gestion collective. Ensuite, sous un aspect "équipement" sont envisagées les conséquences de l'opération sur les équipements collectifs et la politique d'investissement.

Tableau synoptique des effets et des agents concernés dans une opération de fusion.

Effets	Agents concernés.
I. Effets matériels : - le territoire : dimensions, nature, ... - la population : nombre et caractéristiques, ... - la dispersion : densité et localisation de la population	La commune ses différents services les citoyens
II. Effets sur la gestion : - Aspect "organisation" - Aspect "équipement"	la commune son personnel ses différents services les citoyens
III. Effets financiers : - Recettes ordinaires . transferts publics . imposition . autres - dépenses ordinaires . provoquées par la fusion . courantes	la commune l'Etat les citoyens la commune et ses services les citoyens
IV. Autres effets : - redistribution spatiales des activités - fonctions de préférence - Autres : . attractivité . déplacements	les citoyens les citoyens la commune et les citoyens

- un sous-système financier : reprenant les fonctions de recettes et de dépenses ordinaires. L'impact de la fusion sur ces éléments dépend de leur nature; ainsi, les transferts en provenance de l'Etat sont essentiellement déterminés par des facteurs institutionnels, les recettes d'imposition dépendent de décisions communales et d'éléments institutionnels, etc...

Outre la commune elle-même, les agents concernés par les effets se rapportant à ce sous-système, sont les citoyens pour l'imposition et les outputs des services communaux principalement, et l'Etat pour les transferts publics notamment.

- un sous-système des interrelations dans l'espace : dans la quatrième catégorie d'effets, seront considérés les éléments de redistribution spatiale des activités sur le territoire communal, et d'autres effets à long terme, généralement apparentés au sous-système des interrelations dans l'espace : l'attractivité de la commune et les habitudes de déplacement des citoyens, les modifications dans les fonctions de préférence tant individuelles que collectives.

Après la description de ces quatre sous-systèmes, les différentes catégories d'agents concernés seront brièvement passés en revue, de même que les quatre grandes étapes de l'analyse proposée.

Ensuite, dans un second point, les quatre catégories d'effets qui ont été distinguées seront présentées. Pour chacune d'elles, un tableau récapitulatif reprendra les différents éléments, qui seront ensuite détaillés. Chacun des éléments est déterminé par un certain nombre d'arguments, d'ordre économique, physique, institutionnel, etc... L'impact de la fusion sur ces arguments sera examiné, et des indicateurs seront proposés.

Un dernier point récapitulera les différents effets, les globalisera et tentera d'en tirer des conclusions.

2. Les agents concernés :

Trois types d'agents sont principalement affectés par une opération de fusion de communes, comme cela ressort du tableau précédent :

- la commune elle-même : c'est-à-dire l'entité formée suite à la fusion, et dont le fonctionnement est conditionné notamment par les caractéristiques physiques, les possibilités financières, et le système de gestion.
- les citoyens, qui procurent à la commune une part de ses recettes, disposent des différents services qu'elle leur procure, et voient à long terme une part de leurs activités affectée par les éléments de redistribution spatiale.
- l'Etat enfin, qui intervient tant par son concours financier pour les dépenses ordinaires et le financement des investissements locaux, qu'en qualité d'utilisateur de services. Il a besoin de la collaboration des administrations locales, et c'est lui également qui provoque les mouvements de restructuration envisagés.

D'autres agents sont également impliqués dans les fusions de communes :

- les provinces vont se trouver face à des communes moins nombreuses mais plus fortes, et souvent émancipées. Leur rôle de tutelle risque donc fort d'être diminué. En fait, il est très probable que de nouveaux rapports s'établiront entre les provinces et les communes, mais il est difficile de prévoir sur quelles bases. Cela dépendra de la façon dont

s'organiseront les différents niveaux : régions, provinces, communes, agglomérations et fédérations.

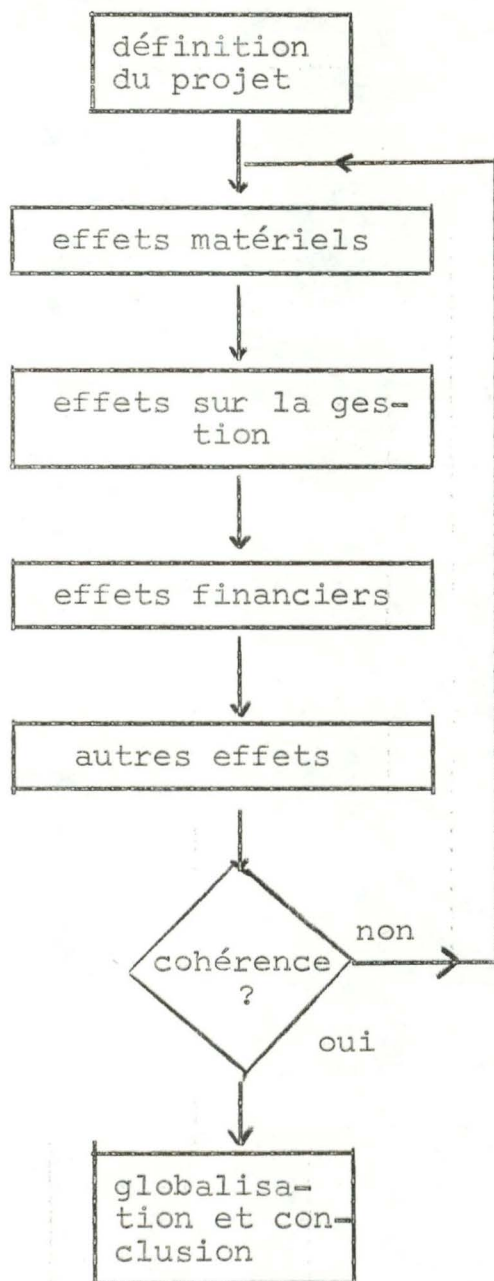
- les intercommunales : créées à l'origine pour suppléer la taille trop faible des communes, ces institutions seront affectées par la réforme. Quelques-unes risquent de disparaître, mais la plupart sont aujourd'hui trop importantes que pour être vraiment menacées : leurs membres seront simplement moins nombreux et plus puissants.
- les élus locaux : le nombre des conseillers et bourgmestres sera réduit suite aux opérations de fusion, ce qui dans certains cas, peut poser des problèmes humains, pouvant se traduire par une opposition à tout projet de fusion. Une composition adéquate du conseil communal de la nouvelle entité peut aider à résoudre les problèmes de cet ordre.
- certains fonctionnaires, enfin, chargés des petites communes : il s'agit de fonctionnaires de l'Etat et des provinces, dont le travail est lié à l'existence de nombreuses petites communes : receveurs régionaux, une partie du rôle des commissaires d'arrondissements, etc... Ils sont cependant peu nombreux et des possibilités de reconversion existent.

Suite à l'influence marginale de ces agents pour les opérations considérées, l'examen détaillé des différents effets sera limité aux trois catégories principales d'agents : les communes, leurs habitants, et l'Etat.

3. Les étapes de l'analyse :

Notre analyse comprendra quatre grandes étapes :

1. Définition exacte du projet à envisager.
2. Evaluation des effets de l'opération de fusion au ni-



veau des différents sous-systèmes :

- effets matériels
- effets sur la gestion communale
- effets financiers
- autres effets

3. La troisième étape consiste alors en une vérification de la cohérence des différents effets et de leur estimation. Les sous-systèmes étant en interrelation, il est très possible qu'une itération sur les différents types d'effets soit nécessaire pour assurer la cohérence de l'ensemble.

4. Dans une dernière étape, on procède alors à la globalisation des différents effets, de façon à pouvoir porter un jugement d'ensemble sur l'opération de fusion envisagée.

B. EXAMEN DES DIFFERENTS EFFETS :

I. Effets matériels :

La fusion entraîne tout d'abord une série de modifications dans le sous-système physique. Ces modifications interviennent au niveau de trois éléments : le territoire, la population, et la répartition de la population sur le territoire.

I. Le territoire :

La première caractéristique du territoire modifié par la fusion est son étendue. On considère donc la superficie du nouveau territoire communal, et la superficie bâtie.

Une approximation de la forme de la commune est fournie par les diamètres maximum et minimum du nouveau territoire. Les problèmes qui se posent aux services communaux seront notamment fonction de l'éloignement des différentes composantes territoriales. Cet éloignement sera minimum si le territoire revêt une forme circulaire.

Il faut également prendre en considération la nature du territoire; une première estimation peut être fournie par la position des différents composants de la nouvelle entité dans la classification de l'I.N.S basée sur le degré d'urbanisation (*). Quelques renseignements supplémentaires peuvent se révéler utiles : par exemple le caractère prédominant du terrain : forêts, prairies, cultures, ... ou l'existence d'obstacles naturels : rivières, vallonnements im-

(*) : W. Van Waelvelde et H. Van der Haegen : op. cit.

Effets matériels :

I. les différents éléments	2. Effet de la fusion	3. indicateurs
I. le territoire I.1 superficie I.2 forme I.3 nature et degré d'urbanisation	Accroissement variable selon les caractéristiques des communes fusionnées	<ul style="list-style-type: none"> - surface totale - surface construite - diamètre maximum - diam. minimum - classification I.N.S
2. la population 2.1 nombre d'habitants 2.2 caractéristiques prédominantes	Accroissement variable selon les fusions	<ul style="list-style-type: none"> - population totale - importance des: <ul style="list-style-type: none"> • classes d'âges • différentes catégories socio-profession. • actifs migrants
3. la répartition 3.1 densité moyenne de population 3.2 agglomération principale 3.3 autres agglomérations	Dépend de I.1 et 2.1 Variable selon les caractéristiques géographiques	<ul style="list-style-type: none"> - densité p. rapp. à la superficie - densité p. rap. à la sup. bâtie - importance - situation dans l'ensemble - importance - distances par rapp. au centre

portants,...

Ces éléments sont obtenus très facilement : les superficies communales sont connues, la classification de l'I.N.S a été publiée, les diamètres peuvent être mesurés sur carte et la nature du sol peut y être aisément observée.

2. La population :

La population totale de la nouvelle entité est un élément clé qui conditionne de nombreux aspects de la vie communale.

La mesure la plus simple en est le nombre d'habitants.

Les caractéristiques prédominantes de la population jouent également un rôle important. Nous les considérons ici sous trois aspects :

- les classes d'âges : la priorité à observer dans les équipements collectifs sera différente selon la répartition de la population entre les classes d'âges. Si la commune compte un grand nombre de jeunes en âge scolaire, ou un fort pourcentage de personnes du troisième âge par exemple, cela doit exercer une influence sur les politiques à mener.
- les catégories socio-professionnelles : la représentation des différentes catégories socio-professionnelles peut également influencer les réalisations de la collectivité, surtout si des déséquilibres existent au niveau local : prédominance de la classe ouvrière, d'agriculteurs, de personnes travaillant dans le secteur tertiaire, etc...
- la proportion d'actifs-migrants donne une idée supplémentaire des activités exercées dans la commune : est-elle un centre d'emploi, une commune-dortoir...

Ces différents éléments, qui permettent de mieux cerner

la nature de la population, pourront être mesurés avec précision sur base du recensement de 1970, dès que les éléments en seront connus. En attendant, et dans les communes où n'existent pas de statistiques détaillées, on se contentera d'une approximation.

3. La répartition :

Les liens entre le territoire et la population qui l'occupe font partie intégrante du sous-système physique. Ces liens s'expriment dans les densités de population, aussi bien par rapport à la superficie totale qu'à la superficie bâtie.

Une approche plus précise de la dispersion des habitants sur le territoire communal suppose l'examen des différentes agglomérations : l'agglomération principale tout d'abord, avec la population qu'elle regroupe et sa situation géographique, centrale ou excentrique ; les autres agglomérations ensuite, l'importance de leur population et les distances à partir de l'agglomération principale, ainsi que les possibilités de communication : état des liaisons routières, existence de moyens de transports collectifs, etc...

Ces éléments peuvent facilement être obtenus si l'on dispose de cartes géographiques suffisamment précises, et d'une connaissance élémentaire du terrain.

II. Effets sur la gestion communale :

Normalement, l'opération de fusion doit entraîner une évolution de la gestion communale. Deux aspects du sous-système de gestion sont ici considérés :

- un aspect "organisation" : les nouvelles données physiques de la zone à desservir engendreront des changements dans l'organisation de l'administration géné-

rale comme dans celle des autres services communaux.

- un aspect "équipement" : la politique d'investissements, suivie par la nouvelle entité va évoluer sous l'influence de différents éléments : le niveau d'équipement des communes fusionnées, les besoins créés par les nouvelles caractéristiques physiques, la situation de la dette et des finances communales,...

I. L'organisation des différents services :

A première vue, on pourrait penser que cet aspect de la question ne joue qu'un rôle tout à fait secondaire dans les effets d'une opération de fusion de communes; en réalité, il s'agit d'un point fondamental : l'amélioration et la spécialisation des services communaux est un des éléments les plus importants dans un grand nombre de fusions. La nouvelle organisation a en effet des conséquences aussi bien au niveau des outputs des différents services, qu'à celui des dépenses communales et de certaines recettes de fonctionnement.

I.I l'administration générale :

L'administration communale joue un rôle prépondérant parmi les différents services communaux : elle assure la gestion de l'entité, effectue les études nécessaires, et prépare les différents projets, coordonne l'ensemble des activités.

Dans les petites communes, le personnel d'administration est peu nombreux; il se limite souvent à un seul agent, ne travaillant pas toujours à temps plein.

En cas de fusion, un personnel plus nombreux est appelé à travailler dans ce service : la législation prévoit en effet la reprise du personnel des communes fusionnées par la nouvelle entité, à l'exception des agents admis à la retraite. Il se peut également que du personnel soit embauché, vu les besoins découlant de nouvelles caractéristiques de

Effets sur la gestion

I. Les différents éléments	2. Effet de la fusion	3. Les indicateurs.
<p>I. Aspect "organisation"</p> <p>I.1 administration générale</p> <p>I.2 autres services:</p> <ul style="list-style-type: none"> - voirie - police - ... 	<p>service plus complexe en fonction de la taille de la population</p> <p>services affectés par la taille de la population, la superficie communale, la longueur de la voirie,...</p>	<p>personnel employé (nombre et qualification)</p> <p>ratio $\frac{\text{personnel}}{\text{nb hab.}}$</p> <p>personnel employé (nombre et qualification)</p> <p>ratio $\frac{\text{personnel}}{\text{nb hab.}}$</p>
<p>2. Aspect "équipement":</p> <p>2.1 les investissements</p> <ul style="list-style-type: none"> - les I. provoqués par la fusion - les I. d'égalisations. - les autres I. <p>2.2 le financement des I :</p> <ul style="list-style-type: none"> - aides et subsides. - emprunts - autres moyens <p>2.3 la dette communale.</p>	<p>fonctions de la situation de départ dans les différentes communes fusionnées</p> <p>présence de besoins nouveaux..</p> <p>possibilités nouvelles en fonction de la taille et de la qualité des services comm.</p> <p>selon situation initiale et politique d'emprunt</p>	<p>dép. ann/hab (durée)</p> <p>dép. ann/hab</p> <p>montant annuel et % des recettes extraordin.</p> <p>dette par habitant, % de la dette dans les dépenses ordin.</p>

la commune. En conséquence, une nouvelle organisation du personnel est souvent nécessaire, un bon fonctionnement du service supposant la création de nouveaux postes, tels que "chefs de services" par exemple, et une hiérarchisation des différents agents.

Simultanément, on peut assister à une adaptation du matériel utilisé. L'augmentation des effectifs et de la matière à traiter peut justifier l'utilisation de techniques basées sur un matériel plus performant : équipement de stockage des informations, organisation des fichiers, etc...

Un personnel plus nombreux et un matériel plus important sont rassemblés pour traiter des matières plus nombreuses. Le service doit donc disposer de locaux adaptés. Si ceux-ci n'existent pas, la nouvelle entité devra procéder à des constructions ou à la transformation de bâtiments existants.

Pour l'appréciation de la nouvelle organisation de ce service, le nombre et la qualification des agents qui y sont affectés sont retenus, ainsi qu'un ratio du personnel par rapport au nombre d'habitants. Ceci sera complété, si des modifications importantes sont observées, par une indication des techniques et du matériel utilisés : administration de type classique, mécanisation d'une partie des activités, liaison avec un centre informatique,...

Il faut noter que ces différents éléments interviendront également dans l'examen des effets financiers, sur lesquels ils ont une influence.

I.2 Les autres services communaux :

On peut, de façon similaire, examiner les changements apportés aux autres services communaux suite à l'opération de fusion, en considérant le personnel qui leur est affecté, cette indication étant complétée par d'autres précisions si nécessaire.

On s'intéressera plus particulièrement d'une part aux services qui connaissent des transformations importantes, c'est souvent le cas des services de voirie et de police, dont nous dirons quelques mots ici, et d'autre part aux services dont certaines des communes fusionnées ne disposaient pas avant l'opération de restructuration. Il se peut en effet que certains services, inexistant dans les trop petites communes, prennent de l'extension après la fusion, suite aux nouvelles caractéristiques de population et de superficie.

- service de voirie :

Dans les petites communes, ce service est généralement rendu par un cantonnier, parfois aidé d'un ouvrier. Les communes plus importantes peuvent disposer d'un véritable service, avec du personnel ouvrier, technique et administratif, et un matériel conséquent.

En cas de fusion, la nouvelle entité va disposer du personnel et du matériel des différentes communes fusionnées, pour desservir un réseau routier souvent accru dans des proportions non négligeables. Différents problèmes se posent alors : organisation et hiérarchisation du personnel, recrutement éventuel, constitution d'équipes, homogénéité du matériel, moyens de transports,...

- service de police :

La fusion se traduit habituellement pour ce service par une intégration du personnel existant dans une équipe qui comprend à la fois des gardes-champêtres et des policiers.

Un recrutement peut s'avérer nécessaire, vu les nouvelles dimensions de la commune, et certains postes sont parfois créés : commissaire, agents de quartier,...

Simultanément se posent des problèmes de locaux et de matériel de transport, dans la plupart des cas.

2. Aspect "équipement" :

Cet examen de l'aspect "équipement" envisage la politique de la nouvelle entité en matière d'équipements collectifs, c'est-à-dire principalement le choix et le financement des investissements, ce qui correspond au budget extraordinaire de la commune.

2.I Les investissements communaux :

Il existe trois types d'investissements communaux, sur lesquels l'impact de la fusion se marque différemment. Certains investissements sont directement entraînés par l'opération de restructuration : la construction d'un bâtiment pour abriter les services de la nouvelle entité, par exemple. D'autres, appelés ici investissements d'égalisation, sont entraînés par le fait qu'au moment de la fusion, des inégalités parfois considérables existent entre les équipements des différentes communes.

Enfin, l'opération de restructuration a une influence sur toutes les dépenses extraordinaires, sur leur importance et leur ordre de priorité notamment.

2.I.I Les investissements directement provoqués par la fusion :

Quelques investissements peuvent se révéler nécessaires pour le bon fonctionnement des services de la nouvelle entité, principalement en matière de locaux. Certains services peuvent ne pas trouver de locaux adéquats dans les bâtiments qu'utilisaient les anciennes communes.

Des transformations ou des constructions sont peut-être nécessaires.

Il faut considérer le montant de ces dépenses sans toutefois oublier qu'elles sont transitoires, c'est pourquoi elles ont été distinguées des deux autres catégories d'investissements.

2.I.2 Les investissements d'égalisation :

Ces investissements, destinés à supprimer les inégalités entre les équipements dont disposent les différentes composantes de la nouvelle entité, sont eux aussi de nature transitoire. Mais si les inégalités sont importantes, ils peuvent s'étaler sur une période de temps plus longue que les précédents.

De telles dépenses seront observées par exemple dans le cas où une ou plusieurs des communes fusionnées sont sous-équipées au point de vue scolaire ou par la voirie : routes en mauvais état, éclairage insuffisant, absence d'égouttage, etc... On tiendra compte de ces investissements en considérant la dépense annuelle moyenne qu'ils entraînent, que l'on complètera par une indication de la durée de ces charges, et éventuellement de leur nature.

2.I.3 Les autres investissements :

L'ensemble des dépenses extraordinaires est affecté pour l'opération de fusion. Celle-ci peut entraîner des modifications dans l'ordre de priorité des différents équipements collectifs, créer de nouveaux besoins, accroître les possibilités de la nouvelle entité dans ce domaine, ... Les moyens humains et financiers dont dispose la commune, comme ses fonctions de préférence, sont influencés par les nouvelles caractéristiques du sous-système physique.

On envisagera ces modifications en considérant les dépenses d'investissement par habitant, globalement et pour les grandes fonctions communales : voirie, enseignement et culture, interventions sociales, services de sécurité, ...

2.2 Le financement des investissements :

L'analyse de la situation de la nouvelle entité amène à conclure qu'un certain nombre d'investissements sont nécessaires ou souhaitables; toutefois, il convient de confronter à ceci les possibilités de financement existantes.

Les dépenses extraordinaires peuvent être financées de plusieurs façons :

2.2.1 Les aides et subsides :

Comme cela a été signalé dans la section législative, une aide exceptionnelle est prévue pour les communes devant faire face à certaines charges extraordinaires suite à une fusion; cependant cette aide, rarement accordée, ne possède aucun caractère permanent.

Plus importants sont les subsides que l'Etat et les provinces accordent, dans des proportions variables, à certains investissements communaux. Le plus souvent, ces subsides prennent la forme d'une prise en charge d'une partie du remboursement et des intérêts des emprunts contractés auprès du Crédit Communal.

La taille de la nouvelle entité et la spécialisation de ses services peuvent influencer l'attribution de tels subsides : d'une part des travaux plus importants sont entrepris, d'autre part les possibilités existantes sont souvent mieux exploitées (introduction de dossiers mieux documentés...). On retiendra comme indicateurs le montant annuel moyen de ces subsides, et le pourcentage que cela représente parmi les recettes extraordinaires. Si une aide exceptionnelle est prévisible, elle sera également signalée.

2.2.2 Les emprunts :

Les prêts obtenus auprès du Crédit Communal de Belgique constituent le moyen de financement principal pour les investissements communaux. Le lancement d'emprunts publics n'est utilisé que par les grandes agglomérations, et les emprunts privés restent limités le plus souvent à certaines petites communes, pour des projets peu coûteux.

Les emprunts auprès du Crédit Communal sont obtenus pour les différents projets envisagés, à des conditions qui sont notamment fonction de la situation économique générale. Ici également, la spécialisation des services peut permettre une meilleure étude des investissements à effectuer, et la cons-

titution de dossiers mieux documentés.

Le montant annuel moyen de ces prêts, et le pourcentage qu'ils représentent parmi les recettes extraordinaires donnent une indication de l'importance de cette source de financement.

2.2.3 Autres recettes extraordinaires :

Si d'autres recettes extraordinaires sont régulièrement observées, on en tiendra compte de façon similaire : il peut s'agir par exemple de transferts depuis l'exercice ordinaire, de prélèvements sur des fonds de réserve, etc...

2.3. La dette communale :

Un élément est à prendre plus particulièrement en considération pour analyser la politique d'investissements communaux : il s'agit de la situation de la dette. La majorité des investissements sont financés par des emprunts, repris en recettes extraordinaires; ceux-ci doivent être remboursés, d'où la présence d'un poste "dette" parmi les dépenses de chacune des fonctions communales (*).

Si une part importante des dépenses ordinaires doit être consacrée à ce poste "dette", cela signifie que moins de ressources pourront être attribuées aux dépenses de fonctionnement, et que de nouveaux emprunts risquent de mettre la commune dans une situation difficile : il est donc risqué de continuer à investir, en empruntant tout au moins, tant que la situation n'est pas normalisée.

Si la nouvelle entité hérite de dettes importantes, elle risque de connaître des difficultés, étant donné les investissements qui devraient être effectués et les contraintes budgétaires.

Notons qu'après le remboursement des emprunts en question, ces difficultés disparaissent mais elles peuvent être déter-

(*) Cfr l'examen des dépenses ordinaires, infra.

minantes si elles se produisent à un moment délicat de l'évolution de la commune.

La dette moyenne par habitant, ainsi que le pourcentage des dépenses ordinaires qui doit être consacré à la couverture de la dette, donneront de bonnes indications de la position de la commune à cet égard. En cas de situation difficile, une indication sera ajoutée concernant la durée probable de cet état de chose.

Certains des éléments qui ont été pris en considération lors de l'examen de ces deux aspects du sous-système de gestion seront repris dans le point suivant, concernant les effets financiers : ils influencent en effet directement les dépenses ordinaires et les outputs des différents services.

Toutefois, il est également intéressant de les considérer en eux-mêmes, comme cela a été fait ici, car ces effets, qui jouent aux différents horizons de temps, déterminent à la fois l'équipement dont va se doter la nouvelle entité pour remplir ses différentes fonctions, et la façon dont elle va les exercer.

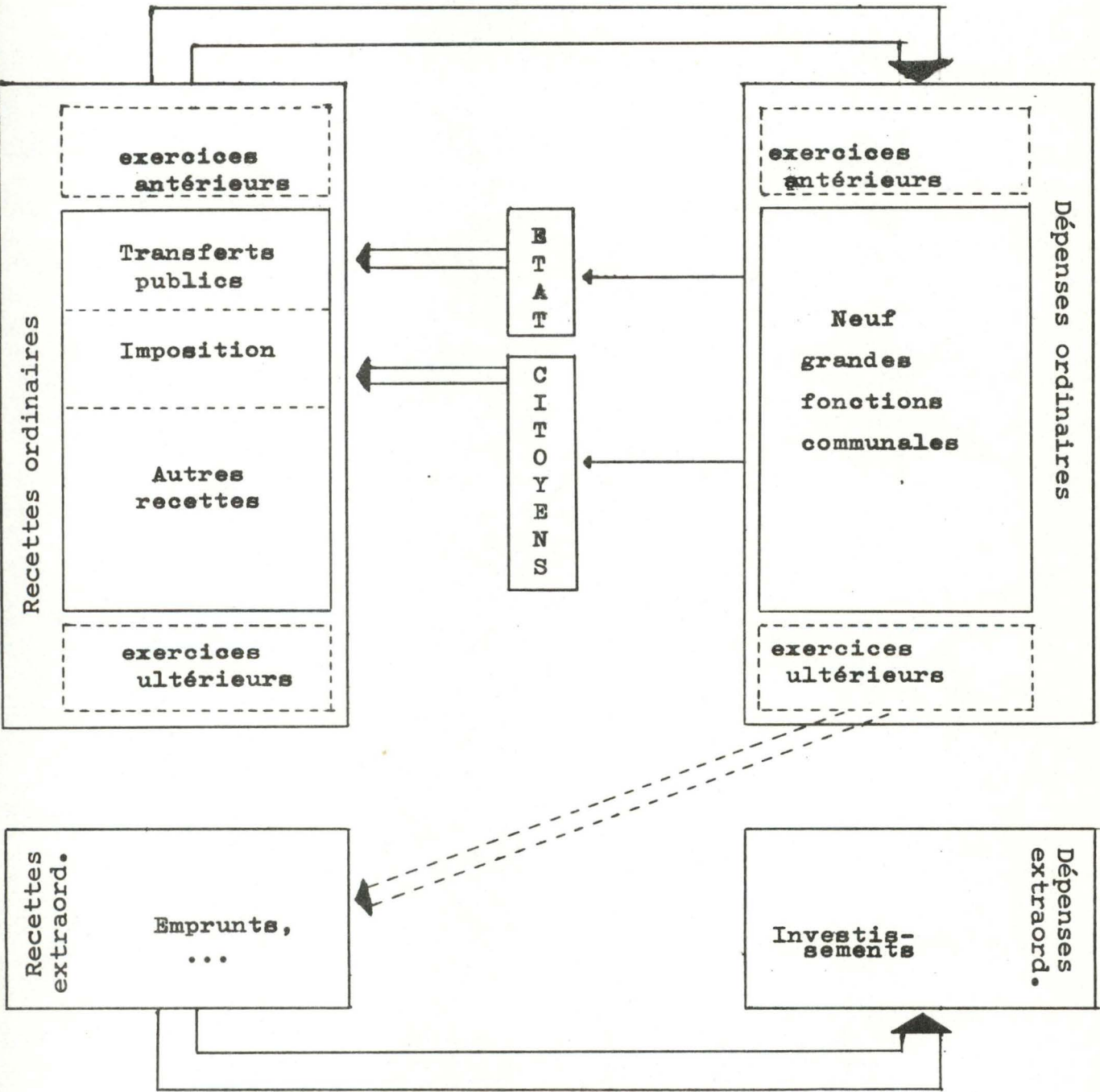
III. Effets financiers :

Dans ce troisième point sont envisagées les répercussions de l'opération de fusion sur le sous-système financier de la commune. Pour ce faire, nous commencerons par décrire brièvement la façon dont s'organisent les dépenses communales.

Dans le schéma proposé à la page suivante, on peut distinguer deux composantes principales :

- l'extraordinaire, qui correspond en gros aux investissements communaux et à leur financement; cet élément a été examiné dans le point précédent.
- l'ordinaire, qui reprend toutes les recettes et dépenses courantes de la commune, y compris les dettes résultant d'emprunts contractés pour financer des investissements (d'où la présence d'un lien entre les dépenses ordinaires et les

SCHEMA DU SYSTEME FINANCIER COMMUNAL



=====> : flux financier
 —————> : flux de service
 - - - - -> : financement des emprunts par les exercices ultérieurs.

recettes extraordinaires, dans notre schéma).

Dans les documents communaux, les recettes et dépenses sont ventilées suivant les grandes fonctions communales (*). En ce qui concerne les recettes, la part principale revient aux transferts publics et à l'imposition communale, qui assurent chacun un peu moins de 30 % de l'ensemble des recettes ordinaires, en moyenne. Pour les dépenses, l'ordre d'importance des différentes fonctions est assez variable selon le type de communes.

Dans le système des finances communales d'un exercice, interviennent aussi les reliquats éventuels des exercices antérieurs, et un déséquilibre, soit en recettes, soit en dépenses, est reporté aux exercices ultérieurs s'il y a lieu.

I. Les recettes ordinaires de la commune :

I.I Les transferts publics :

Il convient de distinguer les transferts permanents et les aides passagères, accordées aux communes fusionnées par le législateur ("incitants financiers").

I.I.I Transferts permanents :

A. Le fonds B :

Le fonds B constitue le plus important de ces transferts permanents, il est réparti entre toutes les communes à l'exception des quatre villes reprises par le fonds A. Pour sa répartition, les communes sont classées en quatre catégories, et certaines caractéristiques communales sont reprises comme critères de répartition (**).

On connaît la somme que perçoit actuellement l'ensemble des communes dont la fusion est envisagée. L'indicateur retenu est la somme qu'aurait perçue la nouvelle entité pour le même exercice, si la fusion avait été réalisée.

(*) : Nous avons repris à titre d'information les différentes fonctions énumérées dans les documents comptables;
cfr annexe V.

(**): Cfr annexe I.

Pour cela, il faut connaître la catégorie à laquelle appartient la nouvelle entité, qui est fonction de sa population. Le calcul de cette part est assez complexe, mais le résultat peut être obtenu auprès du service compétent du Ministère de l'Intérieur.

Cet indicateur doit être complété par une estimation de l'évolution de la recette communale en provenance du fonds B; celle-ci est fonction d'une part de l'évolution générale du fonds, et d'autre part de l'évolution des caractéristiques communales retenues comme critères.

B. Autres fonds :

Dans certains cas, d'autres fonds assurent aux communes des revenus non négligeables; il s'agit principalement :

- du fonds de compensation fiscale, qui assure un complément de recette aux communes dont le potentiel fiscal est proportionnellement inférieur à la moyenne de celui de la catégorie à laquelle elles appartiennent.
- du fonds d'aide, réparti entre les communes dont la situation est particulièrement obérée.

Ces fonds, également prévus par la législation de 1964, n'intéressent pas l'ensemble des communes. S'ils jouent un rôle dans le cas étudié, ils seront pris en considération selon un processus similaire à celui employé pour le fonds B.

I.I.2 Aides passagères :

Différents compléments sont prévus en cas de fusion (*) :

- dans tous les cas, un complément à la quote-part dans le fonds B, de 15 % les cinq premières années, et de 10 % les cinq années suivantes.
- dans certains cas, une aide pour charges exceptionnelles, et/ou une aide si la part de la nouvelle entité au fonds B est inférieure de plus de 5.000 francs à ce qu'en percevait l'ensemble des communes fusionnées.

Seule la première aide, la plus importante, est prise en considération ici : la part dans le fonds B a été estimée précédemment; il est donc simple de calculer la valeur des 15 % prévus, qui est retenue comme indicateur, tout en ne

(*) Loi du 23 juillet 1971, cfr Chap.II, section législative

Effets financiers

I. Les différents éléments	2. Effets de la fusion	3. Les indicateurs
<p>I. Les recettes ordinaires :</p> <p>I.1 Transferts publics.</p> <p>I.1.1 Permanents :</p> <ul style="list-style-type: none"> - fonds B - autres <p>I.1.2 Aides passagères</p> <p>I.2. Imposition communale</p> <p>I.2.1 add. à l'immob.</p> <p>I.2.2 Autres</p> <p>I.3. Autres ressources :</p> <p>I.3.1 Patrimoine</p> <p>I.3.2 divers</p>	<p>en fonction de la législation</p> <p>modification des critères de répartition, et donc des parts.</p> <p>dépend de la part au fonds B</p> <p>modification des taux, et des rapports des impôts.</p> <p>redistribution du patrimoine, et possibilité d'amélioration des recettes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - catégorie du fonds B - parts obtenues en cas de fusion - valeur des 15% de la part du fonds B - taux après fusion - charge moyenne par habitant - revenu annuel moyen du patrimoine ...
<p>2. Les dépenses ordinaires :</p> <p>2.1 dépenses de transformation</p> <p>2.2 dépenses courantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - générales - services de sécurité - communications - commerce, industrie et agriculture - enseign., cult. - interv. soc., santé, logem. 	<p>dépend de la situation de départ</p> <p>dépend du nombre d'habitants et des caractéristiques de la commune : superficie population en âge scolaire, longueur voirie, etc...</p>	<ul style="list-style-type: none"> - montant total et durée - dépense annuelle courante par habitant - dépense annuelle/habit. (pour les différents services) - indicateur de l'output de chaque service

perdant pas de vue qu'il s'agit d'une aide passagère et non d'un effet permanent.

Il est alors possible de dresser un tableau récapitulatif des différents transferts publics : fonds B et complément, fonds de compensation fiscale et fonds d'aide, pour voir si la nouvelle entité sera ou non favorisée par la restructuration, à ce point de vue particulier.

I.2. L'imposition communale :

Autre source de recettes fort importantes pour la commune, l'imposition communale a de plus la caractéristique d'affecter les citoyens de façon directe. C'est pourquoi ceux-ci sont souvent particulièrement sensibles à cet aspect de la question, lorsqu'une opération de fusion est réalisée.

I.2.1 Les centimes additionnels au précompte immobilier :

La situation de l'imposition est souvent fort différente d'une commune à l'autre : absence ou existence de certaines taxes, taux différents, rapports différents, etc... Dans la plupart des cas, toutefois, les centimes additionnels au précompte immobilier constitue la principale des ressources de taxation pour la commune.

Les indicateurs retenus seront le taux d'imposition, ou plus exactement dans le cas présent, le nombre de centimes additionnels perçus par la commune, et également la charge par habitant, c'est-à-dire le rapport entre les recettes totales de l'impôt et le nombre d'habitants. Nous avons par là une indication de la valeur des centimes additionnels dans les communes étudiées.

I.2.2. Autres taxes communales :

Les autres éléments de l'imposition communale seront examinés de façon similaire; l'observation indique quels sont les principaux impôts et taxes (taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques, taxes industriel-

les,...), et on considère alors le taux et la charge des impôts.

On tiendra compte également de la charge globale d'imposition par habitant, et du pourcentage des recettes ordinaires que procure la taxation; ces éléments indiquent la part des dépenses qui est directement financée par les contributions des habitants.

Le calcul des indicateurs peut poser certains problèmes; en effet, si la simple observation fournit les données sur la situation avant l'opération de fusion, il peut être difficile d'estimer quelle serait la politique de taxation de la commune après restructuration. Plusieurs hypothèses sont plausibles, dont la ou les plus probables doivent être considérées :

- extension à l'ensemble de la nouvelle entité du système préexistant dans la commune-centre de la fusion.
- imposition des principales taxes à des taux moyens, de façon à assurer à la nouvelle entité un revenu semblable à celui dont disposent les communes actuelles.
- rationalisation et restructuration des impôts communaux à l'occasion de l'opération de fusion.
- ...

La solution qui sera effectivement retenue peut être fonction de plusieurs éléments : importance relative des différentes communes fusionnées, situation financière de la nouvelle entité, ambition des différentes politiques, etc...

Deux aspects du problème, résumés dans l'indicateur de charge par habitant, sont spécialement à prendre en considération :

- la masse de recettes que la commune perçoit par ce moyen (indicateur x nombre d'habitants)
- les effets pour les différents groupes de citoyens : comparaison de l'indicateur après fusion et des ratios actuels pour les différentes communes.

De toute façon, si une estimation unique ne peut être effectuée directement, le processus de vérification de la cohérence par itération, prévu dans la troisième étape de l'analyse, aidera à préciser la situation, puisqu'à ce moment l'ensemble des effets aura été estimé une première fois; il est alors possible de comparer les dépenses prévues avec les recettes, et de voir ce que cela implique pour les taxes communales.

I.3 Les autres ressources communales :

Un examen des comptes ou budgets des communes dont on envisage la fusion permet de voir si d'autres ressources importantes sont présentes : il peut s'agir notamment de recettes produites par le patrimoine communal, et des recettes d'exploitation de différents services.

I.3.1 Le patrimoine communal :

Dans certains cas, le patrimoine communal peut dégager des recettes non négligeables : location de terrains, de carrières, exploitation de forêts, location de chasses, etc...

Généralement, la fusion a peu d'influence sur ces recettes, mais l'hypothèse d'un accroissement de revenus suite à une rationalisation de l'exploitation ou à l'exploitation de nouveaux éléments du patrimoine, n'est pas à rejeter à priori. Si le patrimoine fournit des ressources régulières, on retiendra le revenu annuel moyen qu'il produit comme indicateur.

I.3.2. Autres éléments :

Si d'autres ressources importantes existent, on en tiendra compte selon les mêmes principes, la nature de l'indicateur à retenir étant fonction de la nature des ressources en question. Il faut toutefois veiller à éviter toute confusion entre les éléments de revenus permanents et ceux qui sont occasionnels.

2. Les dépenses de la commune :

S'il est relativement aisé de prévoir les répercussions d'une opération de fusion sur les recettes communales, il est souvent plus difficile d'obtenir une bonne estimation des effets d'une telle opération sur les dépenses. Cette approche s'efforce cependant d'arriver à ce résultat, en distinguant trois types de dépenses :

- les dépenses de transition, directement liées à la transformation de la structure communale,
- les dépenses ordinaires de la commune,
- les dépenses extraordinaires, qui ont été envisagées dans l'aspect "équipement" de la gestion communale, ne sont plus reprises ici explicitement. Cependant, on retrouve leur influence dans le poste "dette" des dépenses ordinaires, par le lien du remboursement des emprunts.

2.1 Les dépenses de transition :

Un premier type de dépenses, limité dans le temps, est entraîné par la transformation de la structure communale, sans laquelle elles n'existeraient pas. Elles sont normalement fonction de la taille du changement : peu importantes si une grande commune en absorbe une petite, elles prendront de l'ampleur si de nombreuses communes sont rassemblées pour former une entité de grande taille. Il s'agit par exemple des coûts de transport et de réorganisation du matériel et des archives, des salaires du personnel temporaire embauché pour aider à la transformation, etc...

Si ces dépenses atteignent un montant suffisant que pour être prises en considération, leur montant, et la période sur laquelle elles s'étendent, seront retenus.

2.2 Les dépenses ordinaires de la commune :

Sont envisagées ici les modifications entraînées par la fusion dans la structure et le montant des dépenses ordinaires; ces effets, contrairement aux dépenses de transfor-

mation, ne sont pas limités dans le temps.

Les documents communaux regroupent les dépenses en neuf grandes fonctions, avec certaines subdivisions (*). Dans chaque cas, la distinction entre "ordinaire" et "extraordinaire" subsiste, et les dépenses ordinaires sont divisées en trois catégories :

- dépenses de personnel,
- dépenses de fonctionnement,
- dette

L'examen des effets de la fusion sur les dépenses communales doit s'effectuer en reprenant une subdivision de ce type. Dans la présente analyse, certaines fonctions ont été regroupées, six catégories de dépenses ordinaires sont successivement passées en revue :

- dépenses générales (fonctions 0 et 1)
- services de sécurité (fonction 3)
- communications (fonction 4)
- commerce, industrie et agriculture (fonctions 5 et 6)
- enseignement et culture (fonction 7)
- interventions sociales, santé et logement (fonctions 8 et 9)

Comme précédemment, les effets de l'opération seront mesurés par la comparaison d'indicateurs, avant et après fusion.

Dans le cas particulier des dépenses ordinaires, ces indicateurs donneront deux types d'information : le coût du service pour la commune, et l'output correspondant.

Pour chacune des six catégories de services retenues, on prendra en considération la dépense annuelle par habitant; par les fonctions où une partie des dépenses ordinaires doit être consacrée à la dette, on envisagera également la dépense annuelle courante, c'est-à-dire sans la dette, par habitant. Ces indicateurs peuvent être obtenus assez facilement pour une procédure d'estimation budgétaire et l'organisation des principaux services, qui a été envisagée précédemment,

(*) : Cfr annexe V ; un exposé détaillé peut être trouvé dans A. Van Dromme : "Plan fonctionnel et économique de la comptabilité communale" (U.V.C.B - 1971).

fournit des éléments d'appréciation.

L'estimation de l'output des différents services est plus délicate, l'indication retenue sera fonction de la nature des services envisagés.

a) Les dépenses générales :

Ce poste comprend principalement des dépenses de personnel et de fonctionnement en rapport avec l'administration générale et la gestion du patrimoine communal.

Les dépenses pour les services généraux de la nouvelle entité peuvent différer sensiblement par rapport à la situation antérieure : certaines économies sont possibles, mais il se peut aussi que l'organisation des services, envisagée dans le point précédent, implique une augmentation des frais de personnel et de fonctionnement.

La dépense totale par habitant indiquera le coût de ce service pour la commune. Une indication de l'output correspondant est fournie par le rapport entre la population et le personnel, rapport qui a déjà été retenu comme indicateur de l'organisation de l'administration générale de la nouvelle entité.

b) Les dépenses pour les services de sécurité :

Cette fonction concerne plus particulièrement les services de police et de protection contre l'incendie. Ce dernier, toutefois, est actuellement organisé sur une base plus régionale que communale : une ville ou un petit centre assure le service pour la région, en échange de redevances des autres communes.

Le service de police est remanié dans la plupart des cas de fusion : le personnel existant dans les différentes communes dépend désormais d'une seule administration, et est souvent organisé en équipes, avec éventuellement du personnel supplémentaire et des locaux et moyens de transport adaptés, suite aux nouvelles dimensions de la commune.

Les indicateurs pour ce service seront la dépense courante

par habitant, et le rapport entre les effectifs et la population concernée.

c) Les dépenses pour les communications :

C'est au service de voirie qu'est consacrée la majorité des dépenses de cette fonction, une des plus importantes quant à ses implications financières : construction, entretien et amélioration de routes, éclairage public, lutte contre la neige et le verglas, aménagement des abords, etc... elle reprend également les frais afférents à l'entretien et au curage des petits cours d'eau.

Les dépenses de personnel ne sont pas affectées par la fusion si la nouvelle entité se contente de reprendre le personnel des anciennes communes. Cependant, étant donné la longueur, l'importance et l'état de la voirie à entretenir ou améliorer, il est possible qu'une augmentation et une restructuration des effectifs s'imposent. D'autre part, les possibilités humaines et matérielles du service après fusion peuvent amener les responsables à faire effectuer par le service communal certains travaux, tels que l'élargissement ou l'amélioration de voiries, qui étaient auparavant mis en adjudication.

Si le personnel et les travaux effectués sont plus nombreux, les dépenses courantes seront plus élevées. D'autres éléments interviennent également dans la détermination du coût de ce service : la possibilité de certaines économies si une rationalisation est effectuée et le matériel mieux employé, l'apparition de coûts supplémentaires de transport pour le personnel et le matériel si les dimensions de la nouvelle entité sont fortement accrues, etc...

Une part souvent importante des dépenses ordinaires du service de voirie doit être consacrée au financement de la dette. Les différents investissements, gros travaux et achats de matériel principalement, sont en effet généralement financés par des emprunts.

L'estimation des effets de la fusion sur ce service sera effectuée au moyen de plusieurs indicateurs :

- la dépense annuelle totale par habitant,
- la dépense annuelle courante par habitant (sans la dette)
- le rapport entre le personnel et la longueur de la voirie.

Ce rapport donne une indication de l'output du service; celui-ci est difficilement quantifiable, trop d'éléments sont à prendre en considération : longueur et caractéristiques de la voirie, état de l'éclairage public et des égouts, nombre et qualification du personnel, importance du matériel utilisé... L'indicateur retenu ici devrait donc être complété par l'énoncé des principales caractéristiques du service et de l'état des équipements.

d) Les dépenses pour le commerce, l'industrie et l'agriculture :

Ces fonctions n'entraînent généralement pas de dépenses importantes pour les communes; il s'agit des coûts de certaines intercommunales, de frais d'exploitation d'éléments du patrimoine, etc...

Dans certains cas cependant, les dépenses ordinaires pour ces fonctions sont suffisamment importantes que pour être prises en considération; par exemple, le poste "dette" peut être non négligeable si des opérations de remembrement, supportées en partie par la commune, ont nécessité des emprunts qui ne sont pas encore amortis, ou si de telles opérations sont à envisager pour la nouvelle commune.

Si c'est le cas, on retiendra comme indication la dépense totale par habitant pour ces fonctions.

e) Les dépenses d'enseignement et pour la culture :

Cette fonction est, comme les communications, parmi les plus importantes quant aux dépenses qu'elle entraîne dans les budgets communaux. Toutefois, une partie de ces dépenses est essentiellement comptable, étant couverte par des transferts

en provenance de l'Etat : salaires du personnel enseignant et subsides pour frais de fonctionnement essentiellement.

La fonction reprend trois aspects : l'enseignement, la culture et les cultes.

Devant la moindre importance financière du dernier point, nous nous contenterons ici d'examiner les deux premiers :

- l'enseignement : il s'agit de l'enseignement communal des différents niveaux; en fait, il est généralement limité aux niveaux gardiens et primaires, le reste étant assuré par l'Etat ou la province. Les conséquences pour les dépenses, en cas de fusion, seront fonction de la politique suivie. Si la nouvelle entité reprend simplement les écoles existantes, elles seront à peu près nulles; si un développement de l'enseignement communal, ou une politique de rationalisation, sont décidés, il y aura au contraire des implications financières.
- la culture : est entendue au sens large; elle reprend les politiques culturelles et sportives. Ici, les modifications entraînées par la fusion peuvent être considérables; dans certaines petites communes en effet, ces politiques sont actuellement inexistantes, ce qui ne sera normalement plus le cas au niveau des nouvelles entités. De plus, certains équipements difficilement accessibles pour de petites communes peuvent être acquis par des ensembles plus vastes : piscine, hall omni-sports, centre culturel bien équipé, et caetera.

L'acquisition de tels équipements ressort du budget extraordinaire, mais les frais de fonctionnement des installations comme les remboursements d'emprunts sont à charge du budget ordinaire de la commune.

Pour les indicateurs de cette fonction, nous distinguerons les deux aspects importants :

- dépense annuelle totale par habitant pour l'enseignement, en ne tenant compte que des dépenses réellement supportées par la commune, après déduction des subsides, donc.

- dépense annuelle et dépense courante par habitant, pour les réalisations dans les domaines culturel et sportif.

Les outputs seront approchés par les indicateurs suivants :

- . nombre d'élèves fréquentant les écoles communales.
- . dépense moyenne par habitant pour les manifestations culturelles et sportives, cet élément étant complété éventuellement par d'autres renseignements : indices de fréquentation des équipements, capacité des équipements,...

f) dépenses sociales :

Nous groupons dans cette dernière catégorie les dépenses sociales proprement dites, les dépenses du service de santé, du service d'hygiène (immondices, eaux,...) et du service d'urbanisme et de logement.

Les interventions de la commune dans ces domaines peuvent être grandement affectées suite à l'opération de fusion. En effet, ces politiques sont très limitées dans beaucoup de petites communes dont les recettes peu nombreuses sont affectées aux fonctions d'administration générale et de communication principalement. Une entité de grande taille est en principe mieux à même de mener une politique active dans le domaine social.

Pour l'estimation des effets de la fusion, les interventions sociales proprement dites sont distinguées des autres services. Le montant de la dépense par habitant pour les interventions sociales fournit une bonne indication, que l'on peut éventuellement compléter par d'autres éléments : personnel utilisé par ce service, nombre d'interventions,... Pour les autres services considérés dans ce dernier point, logement et hygiène, notamment, on relèvera les dépenses par habitant, et un ratio du personnel employé par rapport à la population.

3. Remarque : les effets de redistribution :

L'existence de la nouvelle entité, avec toutes ses caractéristiques, entraîne un certain nombre d'effets financiers; dans ces effets sont inclus des éléments de redistribution sur lesquels il convient d'attirer l'attention, et cela aussi bien au niveau de l'Etat et de la commune qu'à celui des citoyens.

a) au niveau de l'Etat :

Les opérations de fusion de communes amènent une certaine redistribution de moyens financiers en faveur des nouvelles entités. Le fonds des communes lui-même n'est pas affecté, mais la présence des incitants financiers prévus par le législateur entraîne l'Etat à consentir des dépenses non négligeables. Si toutes les communes belges font l'objet de fusions, le supplément à leurs quote-parts du fonds B (15 %), qu'elles percevront pendant cinq ans, entraînera pour l'Etat une dépense annuelle de l'ordre de 3 milliards pour la même période, et une dépense un peu moindre pour les cinq exercices suivants (complément de 10 %). Ceci pour les seuls compléments au fonds B des communes.

b) au niveau de la commune :

Au niveau des communes elles-mêmes, un phénomène de redistribution peut être observé, notamment pour le patrimoine communal et les charges de la dette. Ainsi par exemple, certaines petites communes jouissent actuellement de la présence d'importantes ressources de patrimoine, alors que leurs voisines sont dans une situation financière difficile. Les opérations de fusions supprimeront ou diminueront de telles inégalités, en répartissant entre un plus grand nombre de citoyens les ressources et les charges.

c) au niveau des citoyens :

Une plus grande égalité sera également établie au niveau des citoyens, tant pour les services collectifs qui sont à leur disposition qu'en ce qui concerne les taxes communales qui leur sont imposées. Dans le cas de la fusion d'un centre urbain avec une couronne de communes satellites par exemple, tous les citoyens disposeront après l'opération de services semblables, et tous contribueront à fournir des ressources à la collectivité sur une même base. La commune sera ainsi mieux à même de remplir son rôle.

Ainsi s'achève l'examen des effets de l'opération de fusion de communes sur le sous-système financier. Dans le second point de l'analyse, nous avons envisagé les répercussions de la restructuration sur la gestion de l'entité, sous le double aspect de l'organisation et des équipements; à ce second aspect correspondent les recettes et dépenses extraordinaires, qui ont été passées en revue.

Dans ce troisième point, les recettes et dépenses ordinaires ont été successivement considérées; pour les différents services, un double aspect a été retenu : les conséquences financières et impact au niveau des outputs.

Tous ces éléments sont liés entre eux, et si l'aspect purement financier est important, puisque les possibilités et le bon fonctionnement de la nouvelle entité dépendront de sa situation financière générale, il convient toutefois de ne pas négliger les autres éléments du problème. L'organisation et les outputs des différents services sont également des données fondamentales pour l'appréciation d'un projet de fusion, de même que les éléments de redistribution spatiale des activités et autres conséquences à long terme, qui sont examinées dans le point suivant.

IV. Autres effets :

Dans les trois points précédents ont été abordés les effets de la fusion sur les éléments matériels, la gestion et les finances de la commune; il s'agit là plutôt de conséquences à court et moyen terme. Dans ce quatrième point seront considérés des effets tels que la redistribution spatiale des activités ou les modifications dans les fonctions de préférence, qui jouent à long et même très long terme; ils sont fonctions de l'opération de fusion, mais aussi de ses conséquences à court et moyen terme.

I. La redistribution spatiale des activités :

On pourrait penser à première vue qu'une nouvelle organisation administrative des entités locales n'a que peu d'influence sur la répartition spatiale des différentes activités humaines.

Toutefois, l'influence qu'exerce une commune disposant de moyens humains et financiers importants sur l'aménagement du territoire peut amener des modifications dans la distribution spatiale des différentes activités. Cette influence découle en partie du poids qu'acquièrent les avis émis et les études effectuées par une commune disposant d'un personnel nombreux et spécialisé, mais aussi des politiques actives qui peuvent être menées au niveau local dans les différents domaines.

I.I Zones résidentielles :

L'opération de fusion peut influencer la localisation et le développement de ces zones de plusieurs façons; ainsi, la nouvelle entité peut désirer développer l'habitat sur certains axes reliant entre elles les différentes composantes de la commune, ou créer une zone résidentielle importante dans l'ancienne commune la moins peuplée, de façon à mieux répartir la population sur l'ensemble de la superfi-

cie communale.

La commune peut d'autant mieux réaliser de telles politiques que la fusion lui a permis de concentrer des moyens financiers plus importants; une intervention communale active comprenant par exemple l'achat et l'équipement de terrains, la construction et la commercialisation de logements est donc plus aisée dans le contexte issu de la réforme.

I.2. Zones industrielles :

Dans ce domaine, l'ampleur des moyens humains et financiers dont dispose la nouvelle entité lui fournit la possibilité de mieux profiter des atouts découlant de sa situation géographique et de ses caractéristiques, de population notamment.

Ainsi, le développement d'une zone industrielle peut être favorisé de plusieurs façons : par les arguments que peut présenter la commune lorsque la localisation d'une telle zone dans la région est envisagée tout d'abord, arguments qui peuvent se trouver renforcés par l'action de la commune elle-même; par les avantages qu'elle peut offrir aux investisseurs ensuite : politique d'information, exemption de certaines taxes dans la période qui suit l'implantation, fourniture de services adaptés,...

En ce qui concerne l'implantation de zonings industriels, il est évident que le rôle principal, au moins en ce qui concerne les réalisations de grandes dimensions, reste celui de l'Etat, de la région et des provinces, mais les initiatives et réalisations des entités locales pourraient avoir un poids plus important après les opérations de fusion de communes.

I.3. Autres aspects :

Dans certains cas, d'autres éléments peuvent être influencés par l'opération de restructuration : on peut citer le développement de zones commerciales, la création de zones touristiques, la mise en réserve de certaines zones

Autres effets

1. Les différents éléments	2. Effet de la fusion	3. Les indicateurs
I. Redistribution spatiale des activités I.1 Zones résidentielles I.2 Zones industrielles I.3 Autres aspects	peut influencer la localisation des différentes activités dans l'espace communal.	localisation prévue pour les différentes activités
2. Fonctions de préférence 2.1 Individuelles 2.2 communales	en fonction des nouvelles dimensions et caract. de l'entité locale	évolution budgétaire dans les fonctions principales communales priorité dans les équipements collectifs
3. Autres éléments : 3.1 Attractivité de la commune 3.2 habitudes des citoyens 3.3 ...	dépend notamment des services offerts par la commune. dépend des caract. communales et de la localisation des différents composants ...	taux d'accroissement de la population fréquence des déplacements intra-communaux, et leur nature ...

possédant des caractéristiques particulières, ... En fait, c'est l'ensemble de l'aménagement du territoire qui est susceptible de subir à long terme les répercussions d'une opération de fusion de communes.

Pour cerner ces phénomènes de redistribution spatiale des activités sur le territoire communal, il n'est évidemment pas possible de retenir un indicateur simple et quantitatif; le phénomène est trop complexe et à trop long terme. Aussi, pour approcher ces effets, il convient de se baser sur un examen de la situation géographique, des différents éléments lors de l'opération de fusion, des changements qui sont susceptibles de se produire étant donné les nouvelles caractéristiques physiques et de population, et des possibilités d'intervention de la nouvelle entité, en rapport avec les moyens dont elle dispose et les objectifs qu'elle poursuit.

2. Les modifications de fonctions de préférence :

2.1 Les fonctions individuelles :

Suite à la fusion, la place et l'importance dans les fonctions de préférence des services et équipements collectifs fournis par la commune se trouvent parfois modifiées. Ceci vient notamment de ce que les citoyens attendent de la nouvelle entité des services plus nombreux : c'est par exemple le cas dans les petites localités dont les habitants espèrent disposer, après fusion, de services semblables à ceux que fournissent actuellement les communes plus importantes.

2.2 Les fonctions collectives :

Les modifications dans les fonctions de préférence des citoyens vont se traduire au niveau de la fonction de préférence et des réalisations communales. La cadence d'acquisition des équipements dans les différents domaines, et

l'importance des dépenses consenties pour les différentes fonctions, s'en trouveront affectées.

L'évolution de la fonction de préférence communale se traduira donc dans les modifications de l'importance relative des différentes fonctions budgétaires, qui peut être retenue comme indicateur.

Ces éléments sont toutefois difficilement prévisibles à longue échéance.

3. Autres éléments :

D'autres éléments à long terme peuvent être rattachés aux phénomènes de redistribution spatiale des activités; deux seront plus spécialement envisagés ici : le pouvoir d'attraction de la commune, et les modifications dans les déplacements des citoyens.

3.1 L'attractivité de la commune :

L'attractivité qu'exerce la commune dépend de différents éléments, dont les possibilités de logement et d'emploi, le niveau des services collectifs, la situation géographique, l'état des communications, etc...

Les effets que la fusion peut entraîner sur la majorité de ces éléments ont été examinés dans d'autres parties du présent modèle. Toutefois, leur agrégation afin de mieux cerner les modifications éventuelles dans l'attractivité de la commune, peut être intéressante.

Une indication de cette attractivité est fournie par l'accroissement de la population, et plus précisément par le taux d'accroissement du nombre d'habitants.

3.2 Les habitudes des citoyens :

Certaines des habitudes des citoyens, et plus particulièrement les déplacements qu'ils sont amenés à effectuer à l'intérieur de la commune peuvent être influencés par l'opé-

ration de fusion. Celle-ci modifie en effet la localisation de certains services; administratifs notamment, et permet l'organisation de manifestations intéressant l'ensemble des citoyens de l'entité.

Ces mouvements peuvent avoir une influence sur la redistribution spatiale des différentes activités, et leur impact sur les relations sociales entre membres des différentes composantes communales peut être fort important. La commune est une entité de nature socio-économique, et la qualité des contacts humains qui s'y nouent et de l'ambiance qui y règne contribue souvent à son développement.

Une estimation de ces effets demande la prise en considération de divers éléments, et plus particulièrement les liens et déplacements entre les petites localités et l'agglomération centrale. En fait, toute indication d'une intégration réelle de l'ensemble des citoyens à l'intérieur d'une même collectivité devrait être recherchée.

Les effets examinés dans ce quatrième et dernier point du modèle de raisonnement sont parmi les plus importants à long terme. Toutefois, ils sont difficiles à estimer, car ils sont fonction de nombreux éléments dont les répercussions à court et moyen terme de l'opération de restructuration, qui ont été envisagées précédemment. C'est pourquoi la définition d'indicateurs strictement définis est pratiquement impossible ici; une estimation des effets suppose la prise en considération d'un grand nombre d'éléments, et une certaine incertitude subsiste toujours. Les conclusions qui peuvent être tirées de ces effets à long terme de l'opération de fusion doivent donc être prudentes et tenir compte de ces difficultés.

C. GLOBALISATION DES DIFFERENTS EFFETS.- CONCLUSION :

La première phase de la méthode d'analyse décrite dans ce travail consistait en une définition exacte du projet à évaluer, ce qui est absolument indispensable avant d'entrer dans le détail des différents effets.

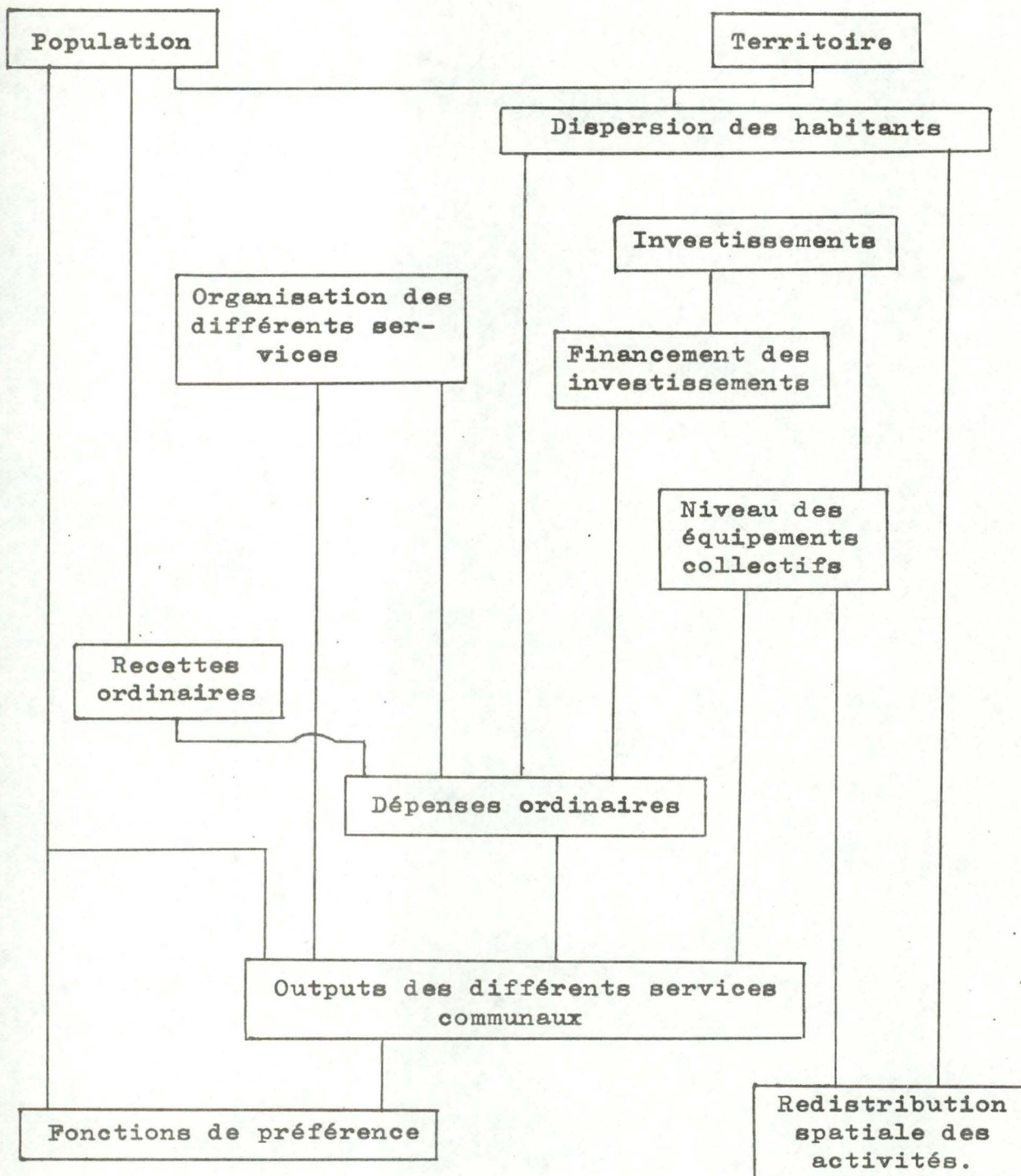
La seconde phase est constituée par l'examen des différents effets de l'opération de fusion projetée, et leur évaluation, en envisageant successivement quatre grandes catégories d'effets en interrelation. Les différents éléments du modèle peuvent être pris en considération successivement, mais si l'analyse est effectuée par une équipe, il est possible de distinguer certains sous-ensembles qui peuvent être confiés à des sous-groupes, de façon à accélérer le travail. Ces sous-ensembles peuvent être déduits de l'observation du schéma des principales interrelations entre les éléments du modèle, qui est repris à la page suivante.

L'examen des conséquences de l'opération sur le sous-système physique : population, territoire et dispersion des habitants, est préliminaire, et doit avoir été effectué avant de passer aux autres éléments. Parmi ceux-ci, on peut distinguer les sous-ensembles suivants :

- les problèmes d'organisation des différents services communaux.
- le problème des équipements collectifs : leur niveau, les différents types d'investissements et leur financement.
- le problème de l'évolution des recettes ordinaires de la commune.
- une première approche de l'évolution des dépenses ordinaires et de l'output des différents services.
- les problèmes de redistribution spatiale, de modifications de fonctions de préférence, et autres répercussions à long terme.

Suite à la présence de nombreuses interrelations, se posent des problèmes de cohérence entre les différents

SCHEMA DES PRINCIPALES INTERRELATIONS ENTRE LES
ELEMENTS DU MODELE



effets et leur estimation, problèmes résolus dans la troisième phase de l'analyse proposée, dont c'est précisément le but. Ceci peut être assuré soit par une ou plusieurs itérations sur l'ensemble des effets, comme cela a été proposé dans le premier point de la présente section, soit par une procédure de concertation entre les différents sous-groupes, si le projet est examiné par une équipe.

Des problèmes de ce type se posent principalement au niveau de l'estimation des effets sur les dépenses ordinaires et les outputs des différents services, où les interrelations sont particulièrement nombreuses.

La quatrième et dernière phase est constituée par une globalisation des différents effets, dont on a une estimation cohérente, dans le but de permettre une appréciation d'ensemble du projet considéré, et de tirer les conclusions de l'analyse.

Pour aider à tirer cette conclusion, une récapitulation des différents effets selon les agents auxquels ils se rapportent peut être fort utile.

I. Récapitulation des différents effets :

a) pour la commune elle-même :

On envisagera tout d'abord la situation de la nouvelle entité pendant une période de transition, qui suit immédiatement l'opération de fusion. Cette période, considérée ici comme "court terme", peut s'étendre sur deux ou trois exercices. Une période de cinq à sept ans voit alors se produire les conséquences à "moyen terme", et les effets à long et très long terme sont finalement récapitulés.

- Effets à "court terme" :

Pour examiner la situation de la nouvelle entité pendant la période qui suit l'opération de restructuration, il convient de reprendre :

- les effets sur le sous-système physique, qui ont été envisagés dans le premier point de l'analyse.
- la situation des finances à court terme, c'est-à-dire l'état des finances que la nouvelle entité doit reprendre et plus spécialement la situation de la dette dans les différentes communes fusionnées;
- la comparaison des aides temporaires accordées par l'Etat, et des dépenses de transformation : dépenses ordinaires de mutation, et montant des principaux investissements qui ont été appelés "d'égalisation".

Ces éléments permettent de tirer des conclusions sur deux points particuliers :

- . l'ampleur des modifications physiques immédiates,
- . la situation financière de la commune pendant la première phase, et les répercussions possibles au niveau de l'output des différents services.

- Effets à "moyen terme" :

Dans ce second point, sont examinées les répercussions de l'opération sur la commune, au moment où les effets de transition deviennent moins importants, bien que certains problèmes, au niveau des investissements d'égalisation notamment, subsistent.

On se penchera plus particulièrement sur :

- l'organisation des différents services;
- l'évolution des recettes et dépenses ordinaires;
- l'output des différents services,
- les équipements collectifs et la politique d'investissement.

Ces effets à moyen terme sont fort importants. Il est parfaitement concevable de juger favorablement un projet qui, dans la phase de transition, entraînerait des difficultés pour la nouvelle entité mais qui, une fois ces difficultés d'adaptation résolues, placerait la commune issue de l'opération dans des conditions de fonctionnement favorables.

Si par contre, l'opération entraîne pour la nouvelle entité plus d'inconvénients que d'avantages à moyen terme, et si aucun indice ne permet de prévoir un renversement de cette tendance, cela ne plaide pas en faveur du projet étudié.

- Effets à "long terme" :

Finalement, on résumera les résultats de l'opération pour la commune à long et très long terme. Pour ce faire, on se penchera plus particulièrement sur les différents effets qui ont été envisagés dans le quatrième point du modèle d'analyse, et sur les possibilités communales en ce qui concerne les équipements collectifs et autres investissements à long terme.

Il est en effet possible de tirer certaines conclusions de la comparaison des différentes opportunités qui s'offrent à la nouvelle commune étant donné ses caractéristiques, physiques notamment, et les possibilités de réalisations concrètes, vu les contraintes financières.

Du point de vue de l'entité locale, le projet sera d'autant plus valable que les effets à moyen et long terme sont favorables, à condition que des difficultés insurmontables n'apparaissent pas dans la phase de transition. La situation serait idéale si les répercussions étaient favorables pendant cette période également, mais de toute façon la présence de difficultés dans la phase d'adaptation n'est pas une contre-indication; il convient simplement de veiller à ce que toute mesure utile soit prise pour résoudre au plus vite ces problèmes passagers.

b) pour les citoyens :

Au niveau des citoyens, la situation doit être envisagée en tenant compte des différences existant entre les communes fusionnées. Les inégalités de départ, tant en ce qui concerne les services collectifs qu'au point de vue de

l'imposition, entraînent des répercussions différentes pour les habitants des anciennes communes.

On récapitulera les conséquences de l'opération au niveau des habitants de chacune des anciennes entités. Si des difficultés particulières se posent, il en sera tenu compte, et il convient de rechercher les moyens qui sont susceptibles de les réduire ou de les supprimer.

Les effets possibles de l'opération à long terme, sur les contacts humains et autres éléments qui font la qualité de la vie, sont également à envisager dans la récapitulation des conséquences de l'opération de fusion au niveau des habitants.

c) autres éléments :

Accessoirement, l'impact de la fusion au niveau des élus locaux et du personnel communal peut être récapitulé. On peut également examiner si le projet analysé permet la réalisation des objectifs définis par l'Etat, à savoir l'organisation d'une entité administrativement forte, à même de fournir à sa population un niveau de services suffisant et de collaborer efficacement avec les autres échelons du pouvoir au développement du bien-être général.

2. Conclusion pour le projet :

Un dernier élément doit entrer en ligne de compte au moment de tirer les conclusions de l'ensemble de l'analyse : il s'agit de la prise en considération des contraintes éventuelles.

Ainsi, il ne faut pas perdre de vue que l'opération de restructuration entreprise vise l'ensemble des communes. Il serait donc anormal de déterminer les fusions à effectuer dans une région en permettant aux principales localités de choisir les solutions les plus intéressantes pour elles-mêmes, tout en laissant de côté certaines petites entités

dont le rattachement à un ensemble apporterait plus d'inconvénients que d'avantages aux autres composantes. Une telle procédure serait incompatible avec les objectifs mêmes de la réforme.

Il existe donc au niveau régional une contrainte se rapportant à la compatibilité des différentes fusions entre elles et avec les objectifs définis par le législateur.

La procédure d'analyse doit alors aboutir à une conclusion, un diagnostic qui permet d'éclairer le choix à effectuer entre les différentes solutions proposées au niveau d'un ensemble de communes. L'idéal serait que l'analyse débouche sur une relation simple qui permettrait d'évaluer quantitativement l'ensemble des effets des fusions. Ceci n'est pas possible dans le cadre de cette méthode, qui prend en considération des effets de natures diverses, et dont certains ne peuvent être estimés quantitativement.

La solution proposée ici est d'évaluer globalement l'opération de fusion analysée d'après la récapitulation des différents effets qui a été faite, c'est-à-dire en considérant principalement les effets pour la nouvelle entité à moyen et long terme, et les conséquences pour les habitants, au niveau des services fournis principalement, tout en tenant compte des difficultés possibles lors de la phase de transition, et des contraintes au niveau régional.

Cette façon de procéder ne permet évidemment pas de chiffrer la valeur du projet, mais la comparaison sur cette base des fusions entre lesquelles un choix doit être effectué, permet un classement des différents projets qui fait clairement apparaître quelle serait la meilleure solution, dans la plupart des cas.

D'autres procédures sont envisageables, et peuvent aider à dégager une solution dans les cas où la simple comparaison s'avère insuffisante pour départager les pro-

jets. On peut penser par exemple à l'utilisation d'un critère d'optimisation exprimé mathématiquement, qui pourrait prendre la forme suivante :

$$\text{Max. } \sum_i a_i \cdot O_i \quad \text{ou encore} \quad \text{min. } \sum_i a_i \cdot D_i$$

où "i" est l'indice des différentes fonctions communales; les "a_i", coefficients de pondération des différents services, pourraient être déterminés selon l'importance budgétaire moyenne des différentes fonctions.

les "O_i" expriment les accroissements (positifs ou négatifs) des outputs, mesurés en pourcentage, pour une dépense moyenne par habitant inchangée par rapport à la période avant fusion.

les "D_i" expriment les accroissements (positifs ou négatifs), en pourcentage, des dépenses par habitant nécessaires pour assurer un output semblable à celui de la période avant fusion.

L'emploi de ce critère revient à classer les différents projets sur base de la maximisation du rapport output/dépense, qui est un élément fort important, mais il ne faut pas oublier la présence de l'ensemble des autres effets.

Une fois qu'un classement a été effectué parmi les projets envisagés, il est alors possible de dire quelle solution serait préférable, et on en connaît les conséquences sur les différents agents. Par la même occasion, on connaît les points particuliers qui entraîneraient des difficultés, et on peut rechercher les mesures propres à minimiser les conséquences négatives de l'opération.

CONCLUSIONS GENERALES :

Un examen de la littérature publiée au sujet des problèmes locaux montre que trois grandes voies d'approche sont susceptibles d'être utilisées pour résoudre les problèmes posés par les projets de fusions de communes.

L'étude des caractéristiques de ces voies d'approche nous a amené à préférer une analyse basée sur les méthodes "coûts-bénéfices", dont les traits principaux ont été passés en revue dans une seconde section.

La méthode proposée est ensuite détaillée : il s'agit d'une procédure comprenant quatre étapes, considérant les effets de l'opération de fusion pour les différentes catégories d'agents concernés, et plus spécialement la commune elle-même et ses habitants, et passant successivement en revue les répercussions au niveau de quatre sous-systèmes. De cette façon, l'ensemble des conséquences de l'opération est cerné puisque sont envisagés les effets matériels, au niveau du territoire, de la population et de la dispersion de celle-ci, les effets sur la gestion de la nouvelle entité, sous le double aspect de l'organisation et des équipements collectifs, les effets financiers, sur les recettes et les dépenses, distinguant les éléments transitoires et les éléments permanents, et enfin les effets à plus long terme, en relation principalement avec les phénomènes de redistribution spatiale des activités et de modification des fonctions de préférence.

Après une itération sur l'ensemble des effets, si certains problèmes de cohérence se posent, les conséquences de l'opération sont globalisées. Le point de vue de la commune est examiné aux différents horizons de temps : période de transition, effets à moyen terme, conséquences à long terme; les répercussions sur les différents groupes de citoyens sont ensuite résumées, et enfin il est tenu

compte des contraintes existantes, au niveau régional notamment.

Cette démarche aboutit à un double résultat :

- tout d'abord, elle permet de porter un jugement sur les projets de fusion et de procéder à un classement des projets parmi lesquels le choix sera effectué,
 - ensuite, la prise en considération détaillée de tous les effets de l'opération attire l'attention sur les difficultés que peut susciter l'opération, et par là permet d'envisager les mesures qu'il conviendrait de prendre pour en minimiser les effets défavorables et la durée de la période de transition.
-

C H A P I T R E I V : A P P L I C A T I O N

D U M O D E L E A U N C A S C O N C R E T

Introduction :

La troisième section du chapitre précédent a décrit en détail le modèle de raisonnement proposé pour éclairer le choix à effectuer en matière de fusion de communes. Ce quatrième chapitre va montrer un exemple d'application. Le modèle proposé, avec les différents types d'effets qui ont été recensés, y est appliqué à un cas concret.

Toutefois, notre but n'est pas de résoudre un cas particulier, mais plus simplement de mieux montrer le fonctionnement du modèle d'analyse coûts-avantages proposé.

C'est pourquoi les différents types d'effets seront envisagés en considérant plus particulièrement le service communal de voirie. Pour une étude complète, chacun des services communaux devrait être analysé en détail, de façon similaire.

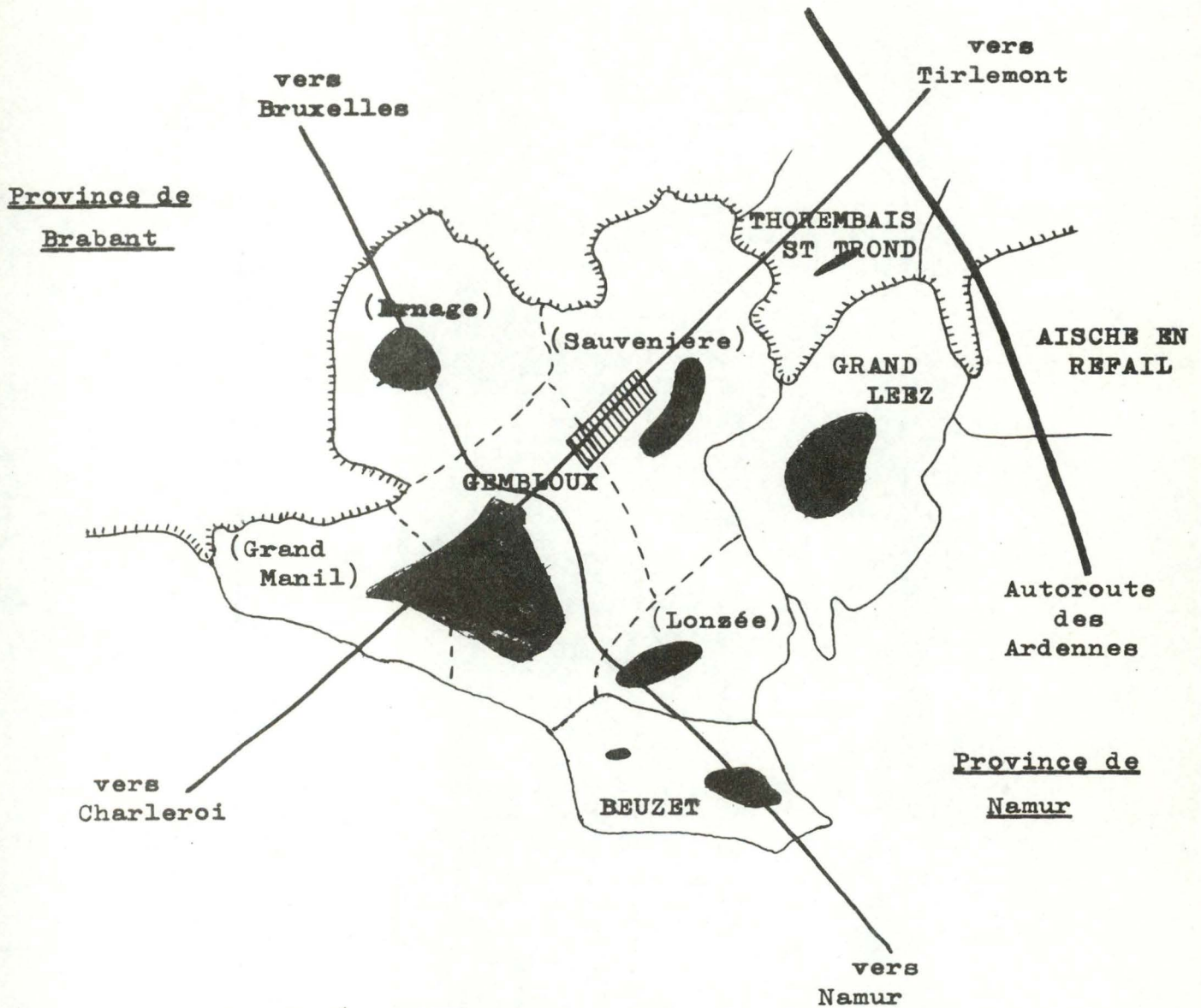
Ce quatrième chapitre envisagera successivement :

- les caractéristiques du projet étudié.
- les quatre catégories d'effets.
- les conclusions pour le cas retenu.

I. LES CARACTÉRISTIQUES DU PROJET ETUDIÉ :

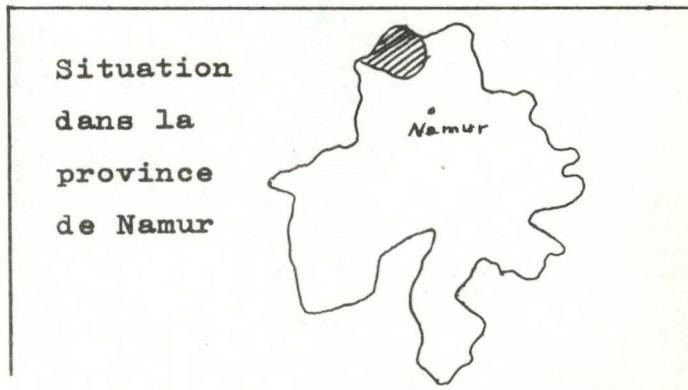
Pour la présente application, c'est une fusion envisagée dans le document de travail du Ministère de l'Intérieur qui a été retenue. Ce projet prévoit, dans le nord de la province de Namur, la fusion des communes de Beuzet, Gembloux et Grand-Leez, et l'annexion de deux petits ter-

REGION DE GEMBLOUX



Echelle : 1/100.000

- GEMBLOUX : Communes actuelles
- (Lonzée) : Communes fusionnées au 1/1/65.
- : Limites de communes
- - - - : Limite de provinces
- — — : Routes nationales
- : Agglomérations
- ▨ : Zoning industriel



ritoires situés à l'Ouest de l'autoroute des Ardennes, territoires qui seraient détachés des communes de Aishe-en-Refail et Thorembois-Saint-Trond. La situation géographique de ces différentes communes est indiquée sur la carte reprise à la page précédente.

Ce projet sera analysé ici en négligeant les deux petits territoires "annexés" qui représentent en fait peu de choses : quelques hectares et une douzaine d'habitations. Les différents éléments seront considérés sur base de documents communaux, budgétaires notamment, d'entretiens avec différentes personnes, et d'une certaine connaissance du terrain.

L'opération étudiée ici n'est pas la seule solution proposée; depuis la publication du "plan Costard", plusieurs petites communes de la région ont émis le souhait d'être fusionnées avec Gembloux. Un choix sera donc nécessaire sur base de l'examen des différentes possibilités.

Il convient également de remarquer que l'actuelle commune de Gembloux est déjà le résultat d'une fusion, effective depuis le 1 janvier 1965; à cette date, les communes de Ernage, Grand-Manil, Lonzée et Sauvenière ont été rattachées au centre.

2. LES DIFFERENTES CATEGORIES D'EFFETS :

2.I Effets matériels :

Pour la prise en considération des conséquences de l'opération sur le sous-système physique, résumée dans le tableau ci-dessous, le territoire, la population et la dispersion de la population seront successivement envisagés, comme dans l'approche théorique.

Effets matériels

Les différents éléments	Sans la fusion			Après la fusion
	<u>Gx</u>	<u>GL</u>	<u>B</u>	
<u>I. Le territoire :</u>				
- superf. tot.	4.224	1289	752	6265 hect.
- forme :				
. diamètre min.	4,2 km	3,8	1,7	6 km
. diamètre max.	9,5 km	4,5	4,5	12 km
- degré d'urbanisation				
- classification I.N.S	C 1	A 3	B 1	C 1
<u>2. La population :</u>				
- nb d'hab. (1971)	11720	1396	801	environ 14.000
- caractérist.	(*)	(*)	(*)	(*)
<u>3. La répartition :</u>				
- densité moyenne (nb d'hab./km ²)	279	107	107	224
- agglom. principale	Gembloux-Grand-Manil 8000 hab.			
- autres agglom. population, distance par route de l'agglom. princ.(centre)	Lonzée	1500 hab.	3 km	
	Grand-Leez	1400 hab.	5,5 km	
	Sauvenière	1300 hab.	3,5 km	
	Ernage	850 hab.	4 km	
	Beuzet	700 hab.	4,5 km	

N.B : (*) : voir ces caractéristiques dans le texte

Gx = Gembloux

GL = Grand Leez

B = Beuzet.

I. Le territoire :

La superficie de la nouvelle entité serait de près de 6.300 hectares; l'objectif minimum des 3.000 hectares est donc largement atteint.

La forme de l'entité projetée est assez irrégulière; le territoire s'étend autour du croisement de deux grandes routes, avec une excroissance à l'est, Grand-Leez étant la seule localité qui ne soit pas à proximité directe d'un des axes routiers importants. Le diamètre maximum est de 12 kilomètres, ce qui reste raisonnable.

Les caractéristiques des différentes localités ne sont pas semblables. Gembloux, qui forme avec Grand-Manil une zone d'habitat continu, est classée comme "ville ordinaire" (C 1) par l'I.N.S, Grand-Leez est considéré comme "commune rurale mixte", et les localités de Beuzet, Ernage, Lonzée et Sauvenière sont dans la classe B 1 : "communes urbanisées de résidence", d'après les données du recensement de 1961. L'entité projetée se compose donc d'un centre urbain et de cinq localités à caractère résidentiel, dont l'une est plus spécialement tournée vers l'agriculture.

Le territoire est traversé par la vallée de l'Orneau, mais est peu vallonné; les zones boisées sont peu importantes, la Hesbaye est avant tout une région de culture.

2. La population :

La population après fusion atteindrait près de 14.000 habitants, l'actuelle commune de Gembloux en comprenant à elle seule environ 11.500.

Les caractéristiques de cette population diffèrent quelque peu entre les six agglomérations. Seules les caractéristiques générales seront prises en considération ici, mais des ratios plus précis pourraient être obtenus

sur base des données recueillies lors des recensements généraux.

La commune de Grand-Leez compte un nombre d'exploitants agricoles plus élevé que les autres localités ; de plus, l'âge moyen de la population y est légèrement plus élevé.

La commune de Beuzet est caractérisée par un fort pourcentage de migrants alternants sortants, vu son caractère résidentiel.

La commune de Gembloux (*) comprend quatre agglomérations; trois de celles-ci, Ernage, Lonzée et Sauvenière, étaient classées comme communes urbanisées de résidence. Leurs caractéristiques sont très semblables à celles de Beuzet.

La commune de Gembloux est caractérisée essentiellement par un mouvement pendulaire important. Les entreprises privées établies dans le zoning industriel et l'agglomération emploient quelque 2.500 personnes. Le secteur tertiaire est également bien représenté; ainsi, 700 personnes environ travaillent dans les différents établissements d'enseignement, qui vont de l'école gardienne à la faculté universitaire (agronomie). Le nombre d'emploi à l'intérieur de l'agglomération est donc élevé.

En fait, on assiste à un triple mouvement :

- des habitants de la commune vont travailler à l'extérieur, dans la capitale principalement.
- des gens de la région viennent travailler dans les différentes entreprises de la commune.
- des gens de la région transitent par la commune journalièrement, essentiellement pour aller travailler dans la capitale au départ de la gare de Gembloux.

Un indice de l'importance de ces mouvements peut être

(*) pour des renseignements plus détaillés, cfr notamment "Rapport du Collège des Bourgmestres et Echevins au conseil communal à l'appui d'une demande en reclassement de la ville de Gembloux par application de l'art. 130 de la loi communale" - 1972.

trouvé dans le recensement effectué en 1971, sur le nombre de mouvements journaliers, en semaine, pour les gares ferroviaire et routière de Gembloux :

- chemin de fer, lignes Namur-Bruxelles et Gembloux-Taminnes : 4.784 départs et 4.376 arrivées.
- ensemble des lignes d'autobus à la gare routière : 5.637 départs et 5.961 arrivées (*)

3. La répartition :

La densité moyenne de la population serait de 224 habitants par km² dans la nouvelle entité, ce qui est inférieur à la moyenne nationale (316 hab/km²) mais nettement supérieur à la moyenne de la province de Namur (194 hab/km²).

L'agglomération principale, Gembloux - Grand-Manil, qui regroupe quelques 8.000 habitants, n'occupe pas une position centrale sur le territoire, elle est décentrée vers le sud-ouest, comme cela ressort de la carte reprise au début de ce chapitre.

Trois autres agglomérations sont situées le long de la grand-route Namur-Bruxelles, et une sur l'axe Charleroi-Tirlemont; les communications par route entre ces cinq localités ne posent pas de problèmes. Le village de Grand-Leez, situé au nord-est du croisement des deux axes routiers, est relié à l'agglomération principale par une route assez sinueuse, longue de cinq kilomètres.

Les distances entre les différentes agglomérations ne sont donc pas excessives; Grand-Leez est toutefois un peu plus isolé.

Des moyens de transport public existent également :

(*) Pour des renseignements plus détaillés, cfr notamment "Rapport du Collège des Bourgmestres et Echevins au conseil communal à l'appui d'une demande en reclassement de la ville de Gembloux par application de l'article 130 de la loi communale" - 1972.

Ernage, Gembloux, Lonzée et Beuzet disposent de gares sur la ligne ferroviaire Namur-Bruxelles, et Gembloux dispose également d'une liaison par fer avec la Basse Sambre. Plusieurs lignes d'autobus rayonnent autour de Gembloux-centre, et assurent notamment les liaisons avec Grand-Leez et Sauvenière. Chacune des localités de la nouvelle entité disposerait donc d'au moins un moyen de transport public vers le centre.

2.2 Effets sur la gestion : le service de voirie :

L'objectif de cette application étant de servir d'exemple, un seul service sera ici examiné en détail. Le service de voirie (fonction 4) a été retenu en raison de son influence sur les communications entre les différentes localités, et de ses implications financières.

I. Aspect "organisation" :

Un véritable service de voirie existe actuellement à Gembloux, comprenant une quinzaine de personnes, de qualifications diverses, avec un matériel conséquent (cfr annexe VI-1). Dans les deux autres communes, la fonction est remplie par une ou deux personnes.

Si on prend comme hypothèse que le service, après la fusion, sera organisé de façon à garder entre le kilométrage de voirie à entretenir et l'effectif employé, une proportion semblable à celle existant actuellement dans la commune principale, cela suppose un effectif de 21 ou 22 personnes. Ce personnel pourrait être organisé en plusieurs équipes, reprenant le matériel dont dispose les communes au moment de la fusion, auquel viendrait éventuellement s'ajouter un véhicule supplémentaire, de transport pour le personnel et le matériel, par exemple, suite à l'accroissement des distances. Il y aurait donc recrutement de trois ou quatre agents supplémentaires.

Effets sur la gestion
Service de voirie

Les différents éléments	Sans la fusion			Après fusion
	Gx	GL	B	
<u>I. aspect "organisation"</u> :				
- longueur de voirie	I87	39	35	26I km
- personnel	I6	I	I,5	2I - 22
- kilométrage par employé	II,7	39	24	I2
- nb d'hab. par employé	732	I396	534	640
- matériel utilisé (*) - nombre de véhic. à moteur	(5)	(I)	(I)	reprise du maté. existant (+ 1 véhicule)
<u>2. aspect "équipement"</u> :				
- investissement(*) . d'égalisation:				(certaines routes en mauvais état à Grand-Leez)
. autres (**) dépense an/hab	II97,5	549,8	39422	I200 fr.
- Financement :				
. aides et sub- sides (xI.000 frs) (**)	790	330	I5I2	
% des R.E voir.	6,5	55	47,2	8 - IO %
. empr.(part com. (xI.000fr)(**)	II432	270	I692	
% des R.E voir.	93,5	45	52,8	90 %
- Dette pour la voirie :				
. par hab.en I973	987,6	875,1	I572,4	I009,88 fr
. dont part com.	893,8	677,3	IO62,9	88I,76 fr
. % de la dette ds dép. ordin.	65	72	74	67

N.B : (*) cfr annexe VI pour plus de détails.

(**) moyenne sur les exercices I969 à I973 (inclus) à prix courant.

2. Aspect "équipement" :

L'équipement de la nouvelle entité se compose de 24 km de voirie de l'Etat, et de 261 km de voirie communale : seule cette dernière est à charge de la collectivité locale.

En ce qui concerne les investissements d'égalisation dans le domaine de la voirie, un effort devrait être fait en faveur de la localité de Grand-Leez; il ressort d'ailleurs de l'examen des budgets de cette commune que peu de ressources ont été consacrées, ces dernières années, à l'entretien et à l'amélioration de la voirie (*). Il ne nous est toutefois pas possible d'estimer le coût des travaux qui seraient souhaitables, mais plusieurs kilomètres de routes, dans l'agglomération notamment, sont en mauvais état.

Inversément, la commune de Beuzet a fait de gros efforts dans ce domaine, et cela se traduit par des dépenses et une dette plus importante (*).

Gembloux a dû consacrer une part importante de ses moyens à améliorer la voirie des quatre communes absorbées en 1965, et certains travaux qui seraient souhaitables dans le centre ne seront entrepris que dans deux ou trois exercices (voies de pénétration dans le centre, notamment).

Pour les investissements courants, si l'on fait ici également l'hypothèse d'un alignement sur la commune centre, ce qui est probable vu le poids relatif des trois entités, cela se traduit par un investissement annuel moyen de 20.000.000 francs environ (prix courant, 1974). Ces dépenses seraient financées par des emprunts principalement, un effort étant fait pour l'obtention de subsides, dont Gembloux profite peu actuellement.

Signalons enfin que la dette par habitant, pour la fonction de voirie, reste dans des limites raisonnables; si la fusion avait été effective en 1973, le montant de la dette par habitant de la nouvelle entité aurait atteint 1.009,88 francs, dont 881,76 à charge de la commune, le reliquat

(*) Cfr annexe VI.

étant supporté par l'Etat. Le pourcentage des dépenses ordinaires qui doit être consacré à la dette est assez semblable dans les trois communes, Beuzet et Grand-Leez auraient cependant un léger avantage sur ce point particulier après la fusion.

2.3 Effets financiers :

Dans ce troisième point, les principales recettes ordinaires seront envisagées, avant de passer à l'examen des dépenses pour la fonction de voirie.

I. Recettes ordinaires :

En ce qui concerne les transferts publics, la nouvelle entité serait légèrement avantagée par rapport à l'ensemble des anciennes communes : on aurait une commune de près de 14.000 habitants, classée en première catégorie donc. Cet avantage est toutefois limité du fait que Gembloux est actuellement déjà dans cette catégorie.

Les incitants financiers, aides passagères aux communes fusionnées, seraient peu importants pour la nouvelle entité; il faut tenir compte du fait que Gembloux a déjà perçu à ce titre et suite à la fusion de 1965, des sommes qui sont à déduire des montants accordés à la nouvelle entité. Les aides passagères représenteraient donc moins que les 15 et 10 % prévus.

Le système de perception fiscale existant à Gembloux sera vraisemblablement étendu aux deux autres communes; cela ne pose pas de problème à Beuzet, où la charge par habitant est voisine de celle observée dans la commune centre. A Grand-Leez, cette uniformisation se traduirait par une augmentation sensible de la charge par habitant, cette commune étant actuellement privilégiée à ce point de vue.

Au total, les recettes ordinaires par habitant de la nouvelle entité seraient probablement très comparables à ce qui

Effets financiers

Les différents éléments	Sans la fusion			Après fusion.
	<u>Gx</u>	<u>GL</u>	<u>B</u>	
<u>I. Recettes ordinaires:</u>				
- transferts publics				
. catégorie au fonds B	I	4	4	I
. fonds B, montant par hab. en 1973	I535	I255	II44	≥ I.500 fr
. aides passagères	I53	-	-	(≥225 -...)
- imposition :				
. recettes d'im- pôts en 1973 (x I.000 frs)	30339	2I42	2I77	33.500
. charge moyenne par hab. en 1973	2675	I504	26I7	2.670 fr
- total rec.ord. par habitant, 1973	49I7	4827	55I6	
<u>2. Dépenses ordinaires:</u>				
- service de voirie:				
. dép. ann/hab. (*)	I55I	I262	2099	I.700 fr
. dép. an. courante/ habitant (*)	563	387	523	(**)
. dette ann/hab (*)	988	875	I572	600 fr(**)
- ensemble des dépen- ses ordinaires :				I.100 fr(**)
. dép. ord. totale/ hab. (exerc. 1973)	49I7	4827	55I6	

N.B : (*) moyennes sur les cinq derniers exercices, à prix courant.

(**) pour l'hypothèse d'organisation qui a été retenue, chiffres estimés.

existe dans la commune actuelle de Gembloux. Il n'y aurait pas d'augmentation marquante, même à titre d'aide temporaire. A long terme toutefois, le développement du zoning industriel pourrait amener des recettes de taxation (taxes industrielles) non négligeables. Cette ressource est peu importante jusqu'à présent, étant donné la relative nouveauté des installations, postérieures à 1965, et les exonérations temporaires offertes comme primes à l'établissement.

2. Dépenses ordinaires :

Les dépenses ordinaires pour le service de voirie sont notamment fonction de l'organisation de ce service, qui a été envisagée dans un paragraphe précédent.

L'examen des dépenses ordinaires consenties dans les trois communes permet de retrouver les caractéristiques signalées lors de l'examen des investissements : des moyens importants sont consacrés au service à Beuzet, alors que Grand-Leez dépense moins pour cette fonction, et que Gembloux occupe une position moyenne.

Si l'hypothèse d'organisation posée précédemment est maintenue, c'est-à-dire la reprise du matériel existant et le personnel étant un peu plus nombreux, cela conduit à une dépense courante un peu plus importante que celle qui peut être observée actuellement. La dette se maintiendrait à peu près au niveau actuel, exception faite des retombées des investissements d'égalisation qui n'ont pu être chiffrés ici.

Dans l'hypothèse retenue, la fonction, pour des dépenses quelque peu accrues, fournirait un service amélioré; le ratio "nombre de kilomètres / personnel" étant inchangé à Gembloux, mais amélioré à Grand-Leez et Beuzet.

Pour tirer une conclusion au niveau des dépenses ordinaires totales, il conviendrait d'examiner de façon similaire les différentes fonctions communales. Remarquons toutefois que les montants des dépenses ordinaires par habitant sont actuellement assez comparables pour les trois communes.

2.4 Autres effets :

Dans cette dernière catégorie d'effets, la redistribution spatiale des activités sera plus particulièrement considérée.

L'actuelle ville de Gembloux est en extension, tant pour le nombre de ses habitants que pour le nombre d'emplois qu'elle offre; le zoning industriel créé en 1965 est en cours d'agrandissement. Les facteurs principaux de ce développement sont la situation géographique de la commune et les voies de communication dont elle dispose : chemin de fer, grandes routes et proximité de l'autoroute des Ardennes.

Pour ce qui est de la localisation et du développement des zones industrielles, l'influence de l'opération de fusion serait pratiquement nulle. La restructuration envisagée aurait simplement pour effet de faire correspondre un peu mieux la population communale avec la zone polarisée par la ville de Gembloux, qui est d'environ 22.500 habitants, selon le programme d'aménagement de la province (*).

Les modifications entraînées dans les finances communales sont trop faibles que pour influencer les possibilités d'action de la nouvelle commune dans ce domaine; le gros des dépenses n'est de toute façon pas du domaine communal, les équipements sont subsidiés à 65 % dans ce zoning qui est reconnu d'intérêt régional. L'influence indirecte au moyen de l'amélioration des voies de communication ne jouerait pas non plus, le zoning étant situé sur une route nationale, et à proximité des jonctions avec les liaisons Namur-Bruxelles.

A plus long terme, la main d'oeuvre disponible pourrait jouer un rôle, mais de ce côté non plus il ne devrait pas y avoir de problèmes, étant donné l'importance de la popula-

(*) "Programme de développement et d'aménagement de la province de Namur", Ministère des travaux publics - 1971.

tion active qui doit actuellement se déplacer vers la capitale.

En ce qui concerne la localisation des résidences, on peut observer actuellement une augmentation du nombre des habitants, suite à des constructions en périphérie d'agglomération, et cela, dans les différentes localités. Ce développement est parallèle au développement général de la ville, et notamment des possibilités d'emplois.

En cas de fusion, l'égalisation des taxes et services communaux serait réalisée, mais il semble que cet élément ait très peu d'influence sur les localisations, actuellement.

La fusion donnerait simplement à la nouvelle entité la possibilité d'intervenir dans ce domaine, soit directement, soit indirectement, sur une plus grande superficie, et dans deux localités à caractère résidentiel supplémentaires, si le besoin s'en faisait sentir.

En fait, les changements apportés par la fusion dans les éléments physiques ne sont pas suffisamment importants que pour influencer notablement la redistribution spatiale des différentes activités.

3. CONCLUSIONS :

Les quelques éléments qui ont été envisagés dans cette application ne permettent évidemment pas de porter un jugement définitif sur le projet envisagé. Toutefois, certaines conclusions partielles peuvent être dégagées des éléments retenus.

a) au niveau de la commune :

Les modifications apportées au sous-système physique

de la commune ne sont pas considérables : la nouvelle entité comprendrait six agglomérations, contre quatre actuellement, sur une superficie accrue de 50 %, avec une population accrue de 19 %. L'agglomération la plus éloignée de Gembloux-centre, Grand-Leez, en est distante de cinq kilomètres, par la route.

Les aides passagères, suite à la fusion, seraient réduites, le complément à la part du fonds B devant être diminué des sommes perçues après la fusion de 1965. Au niveau de la fonction de voirie, certains investissements d'égalisation seraient souhaitables à Grand-Leez; ceci suppose des dépenses extraordinaires supplémentaires à court et moyen terme, ou une diminution des travaux effectués dans les autres localités.

Pour le service envisagé, l'extension à l'ensemble du territoire du niveau de service existant à Gembloux se traduirait par un léger accroissement des dépenses ordinaires par habitant.

Pour avoir une vue complète des répercussions financières sur la nouvelle entité à court et moyen terme, tous les services devraient être envisagés. L'hypothèse suivante, qui se dégage de l'examen du service voirie, pourrait être examinée : l'extension au territoire des deux plus petites communes du niveau de service offert dans le centre se traduit par une augmentation modérée de la dépense par habitant, pour un output accru globalement. Il conviendrait alors de voir si les recettes permettent de financer ces dépenses supplémentaires, il semble bien en effet que l'accroissement de recettes soit peu important.

b) au niveau des habitants :

Vu le poids relatif de l'actuelle commune de Gembloux dans la nouvelle entité, ses habitants seraient peu affectés.

tés par l'opération de fusion. Cependant, ils seraient touchés par le coût légèrement accru des différents services, si cette hypothèse se vérifie, suite à un phénomène de redistribution vers les habitants des deux plus petites communes.

Les habitants de Grand-Leez seraient affectés par une hausse de la charge d'imposition qu'ils supportent; ceci devrait toutefois être compensé par le niveau et le nombre de services offerts à la population de cette localité dans la nouvelle formule.

Les habitants de Beuzet supportent un niveau de taxation comparable à celui du centre, et seraient peu affectés par l'opération.

Le déplacement au centre de la nouvelle entité des services administratifs ne poserait pas non plus de gros problèmes, les habitants de Beuzet et Grand-Leez étant actuellement déjà fort tournés vers Gembloux; de plus, une permanence peut être assurée dans ces deux localités si la fréquence d'utilisation du service le justifie.

CONCLUSION GENERALE

Le but de cette étude est de proposer une approche économique au problème des fusions de communes. Pour ce faire, elle procède en trois grandes étapes.

La première étape consiste en une description du problème et du cadre général dans lequel il se pose. L'existence des communes est un fait résultant d'une évolution historique, et le rôle qu'elles doivent assumer n'a rien perdu de son importance. Cependant, des problèmes existent, tant pour les agglomérations et villes importantes, que pour les petites communes rurales et les centres régionaux, en raison notamment d'une inadéquation des dimensions communales.

L'évolution de ce problème est alors cernée en trois approches successives.

Une approche historique envisage en parallèle l'évolution des conceptions au sujet de la taille à accorder aux communes, et de la législation qui se rapporte à ce problème; les principaux textes légaux sont résumés et brièvement commentés.

Une seconde approche, descriptive, compare l'évolution des caractéristiques communales dans les principaux pays européens, et les solutions qui y ont été retenues : une procédure de fusions est entreprise dans la plupart d'entre eux, mais les objectifs diffèrent entre les pays.

La situation de la Belgique est envisagée plus en détail; les communes sont distinguées selon leur population, leur superficie, et leur degré d'urbanisation notamment.

Dans une troisième approche, certaines conclusions sont tirées des expériences de fusions de communes qui ont été réalisées à ce jour en Belgique, et plus particulièrement des

37 fusions effectives depuis le premier janvier 1965.

Une seconde étape conduit à choisir une méthode pour estimer les projets de fusions.

Tout d'abord, les grandes voies d'approche utilisées dans la littérature concernant les problèmes locaux sont envisagées : trois approches sont distinguées et brièvement décrites.

Les modèles économétriques sont utilisés principalement en économie urbaine; un classement de ces modèles est proposé, et quelques exemples sont donnés. Toutefois, cette voie d'approche n'est pas retenue dans la présente étude; les objectifs des modèles urbains ne correspondent pas exactement à notre problème, qui est d'analyser le fonctionnement de la commune en temps qu'agent producteur de services collectifs.

Une seconde voie d'approche consiste à rechercher, au moyen d'études budgétaires principalement, les caractéristiques de la commune idéale. Cette voie est également intéressante, mais n'a pas été retenue car elle constitue une approche partielle du problème envisagé ici.

D'autres études, enfin, utilisent diverses méthodes et notamment des techniques apparentées à l'analyse coûts-bénéfices. C'est à cette troisième catégorie que s'apparente la méthode proposée.

Ensuite, quelques précisions sont apportées au sujet de la technique "coûts-bénéfices", qui inspire la démarche retenue ici : définition, caractéristiques principales et étapes de la démarche.

Le modèle d'analyse coûts-avantages proposé est alors décrit en détail. Quatre sous-systèmes en interrelation sont distingués dans le système communal: un sous-système physique, un sous-système de gestion, un sous-système financier, et un sous-système des interrelations dans l'espace.

Après avoir défini les caractéristiques exactes du projet à évaluer, quatre catégories d'effets, correspondant à ces quatre sous-systèmes, sont successivement considérées :

- les effets matériels envisagent les répercussions de l'opération au niveau du territoire, de la population, et de la dispersion des habitants à desservir.
- les effets sur la gestion sont vus sous un double aspect : l'organisation des différents services et du personnel communal, et la politique d'investissements, en relation avec le niveau des équipements collectifs.
- les effets financiers reprennent l'évolution des recettes et dépenses ordinaires de la commune, aussi bien pendant la période de transition qu'à plus long terme.
- différents effets à long terme sont alors considérés, et notamment les éléments de redistribution spatiale des activités et les modifications dans les fonctions de préférence.

L'examen de ces différents effets et leur évaluation sont effectués au moyen d'une série d'indicateurs. Une récapitulation des différents éléments, considérant les effets pour la commune à trois horizons de temps, les effets pour les citoyens des localités concernées par la fusion, et les autres agents, et tenant compte de l'existence de contraintes, permet alors de porter un jugement sur le projet considéré, et de procéder à un classement des projets parmi lesquels un choix doit être effectué.

Dans une troisième étape, le modèle exposé est alors appliqué à un cas concret : la fusion de Beuzet, Gembloux et Grand-Leez, et ce, à titre exemplatif.

A N N E X E S

Annexe I

Critères de répartition du fonds B des communes

Les critères de répartition du fonds des communes qui sont actuellement utilisés, sont ceux prévus par la législation du 16 mars 1964 (loi relative au fonds des Communes) et plus précisément par les articles 9 et 10 de ce texte, que nous reproduisons ici.

Rappelons tout d'abord que pour l'attribution de ce fonds, les communes sont classées en 4 catégories selon leur population :

- Première catégorie : 10.000 habitants et plus,
- Seconde catégorie : de 5.000 à 9.999 habitants,
- Troisième catégorie : de 2.500 à 4.999 habitants,
- Quatrième catégorie : moins de 2.500 habitants (art. 8)

Art. 9 :

"Le fonds est réparti au prorata des besoins communaux
"déterminés... d'après les critères mentionnés ci-
"après et selon la méthode objective décrite à l'ar-
"ticle 10.

" Sont utilisés comme critères :

"1° pour les communes de première catégorie :

- " a) le nombre de logements au 31 décembre de l'avant-
" dernière année antérieure à la période biennale
- " b) le nombre de personnes travaillant effectivement
" au 30 juin de la même année dans les établisse-
" ments commerciaux situés sur le territoire de la
" commune;
- " c) le chiffre de la population active travaillant
" à la même date, sur le territoire de la commune;

"2° pour les communes de deuxième catégorie : les trois
" critères mentionnés au 1°;

"3° pour les communes de troisième catégorie :

- " a) le nombre d'habitations destinées au logement,
" au 31 décembre de l'avant-dernière année antérieure
" à la période biennale;
- " b) la superficie des chemins communaux pourvus d'un

- " empierrement ordinaire ou d'un revêtement dur, au
 " 31 décembre de la dernière année antérieure à la
 " période biennale;
 " c) le revenu cadastral soumis au précompte immobilier
 " pour la même année;
 "4° pour les communes de quatrième catégorie : les deux
 " critères mentionnés au 3°, a et b.
 " les "logements" et "habitations destinées au logement"
 " sont ceux qui ont été considérés comme tels pour le
 " recensement général de la population du Royaume au
 " 31 décembre 1961.
- " La "population active travaillant dans la commune"
 " est celle qui groupe :
 " 1° le personnel ouvrier et employé;
 " 2° les travailleurs indépendants;
 " 3° les personnes rémunérées par l'Etat, à l'exclusion
 " du personnel des forces armées;
 " 4° les personnes rémunérées par les provinces, par
 " les communes et par les établissements publics;
 " 5° le personnel enseignant non rémunéré par les pou-
 " voirs publics".

Art. 10 :

" § 1. En vue de déterminer à forfait les besoins des com-
 "munes par habitant, les critères, divisés par le nombre
 "d'habitants, sont combinés linéairement.

"Les coefficients d'importance et la constante de cette
 "combinaison sont établis, pour chaque catégorie, par
 "l'application de la méthode des moindres-carrés à une
 "équation de régression linéaire multiple ayant pour va-
 "riable dépendante, la charge nette réelle par habitant
 "et pour variables indépendantes les critères divisés par
 "le nombre d'habitants.

"Les charges nettes réelles sont établies d'après les
 "comptes communaux. Le Ministre de l'intérieur détermine
 "le compte ou les comptes de référence et le mode de cal-
 "cul desdites charges.

"§ 2. Pour chaque commune, le montant des besoins est
 "calculé à forfait comme suit :

- "1° les critères, divisés par le nombre d'habitants, sont
 " multipliés par les coefficients d'importance de la
 " catégorie;
 "2° les produits de ces multiplications sont additionnés;
 "3° à leur somme est ajoutée la constante de la catégo-
 " rie.

"Le résultat final constitue le montant des besoins cal-
 "culés à forfait par habitant".

N.B : Cfr également : R. Depré : "Problèmes concernant le fonds
 des communes"(in Bulletin Crédit Communal n°104, avril 1973,
 pages 68 à 75).

Annexe II :

Répartition du fonds des communes pour 1972

A titre indicatif, les sommes suivantes (en millions de francs) ont été réparties entre les communes pour le Fonds, en 1972.

à par	4 gran- des vil- les	Communes de catégorie:				TOTAL
		1	2	3	4	
Fonds A	7.770	-	-	-	-	7.770
Fonds B	-	7.295	I.6II	I.I67	I.570	II.643
Fonds de com- pensation fiscale	-	669	I69	I32	I42	I.II2
Fonds d'aide	-	4IO	26	IO	64	5IO
Divers com- pléments(*)	-	-	-	0,8	I	I,8
Total	7.770	8.374	I.806	I.309,8	I.777	2I.0368

(*) Complément assuré aux communes dont la part, sur base de la législation de 1964, est inférieure de plus de 5.000 frs à la somme qu'elles percevaient avant la réforme du fonds des communes.

Source : chronique provinciale et communale, in Bulletin du Crédit Communal, n°107 (1974), pages 66 et 67.

Annexe III

Compétences attribuées aux agglomérations et fédérations
de communes

La réforme constitutionnelle a prévu l'existence de ces organes (art. 108 bis et 108 ter), et la loi du 26 juillet 1971 pourvoit à leur organisation; elle prévoit notamment les compétences qui leur sont attribuées, que nous reprenons ici :

Art. 4.

"§ 1er. Les agglomérations et les fédérations encouragent
 "la coordination des activités des communes, et notamment
 "la coordination technique des services de police communa-
 "le.

"§ 2. Les attributions des communes, dans les matières sui-
 "vantes sont transférées à l'agglomération ou à la fédéra-
 "tion :

- "1° l'adoption des plans généraux d'aménagement après avoir
 " pris l'avis des communes, dans les conditions détermi-
 " nées par le Roi;
- "2° l'avis sur les plans particuliers d'aménagement;
- "3° l'avis sur les plans de secteur;
- "4° la réglementation de la bâtisse et du lotissement;
- "5° l'enlèvement et le traitement des immondices;
- "6° le démergement;
- "7° le transport rémunéré des personnes;
- "8° l'expansion économique telle qu'elle est fixée par la
 " loi du 30 décembre 1970;
- "9° la défense et la protection de l'environnement en ce
 " compris les espaces verts, la lutte contre le bruit, et
 " la pollution ainsi que la rénovation des sites;
- "10° la lutte contre l'incendie;
- "11° l'aide médicale urgente;

"§ 3. Avec l'accord ou à la demande de la moitié au moins
 "des communes qui la composent, et pour autant que ces com-
 "munes représentent les deux tiers de la population, l'ag-
 "glomération ou la fédération peut régler :

- "1° la création, la reprise, la gestion et l'éclairage de
 " la voirie d'agglomération ou de fédération, les régle-
 " ments complémentaires ayant pour objet la police de la
 " circulation routière sur la voirie, les plans d'aligne-
 " ment y afférents, ainsi que la délivrance de permis de
 " lotir impliquant la création ou la modification de cette

- " voirie;
- "2° les aéroports;
- "3° la détermination de l'emplacement des marchés publics d'intérêt d'agglomération, de fédération ou régional;
- "4° les abattoirs ;
- "5° les parkings publics;
- "6° la promotion, l'accueil et l'information en matière de tourisme;
- "7° le camping, en ce compris le caravaning;
- "8° les fours crématoires et les columbariums;
- "9° l'organisation de services d'aide technique aux communes qui la composent.

"§ 4. L'agglomération ou la fédération exerce en outre :

- "1° les attributions actuellement exercées par l'Etat ou la province qui lui sont confiées dans le cadre de la décentralisation et de la déconcentration;
- "2° les attributions que le conseil d'agglomération ou de fédération accepte d'exercer à la demande d'une ou plusieurs communes de son territoire.

"§ 5. Dans les matières visées aux §§ 2, 3 et 4, l'agglomération et la fédération disposent d'un pouvoir de décision qui est exercé, suivant les dispositions de la présente loi, par leurs organes compétents.

"...".

Annexe IV :

Données complémentaires sur les communes belges :a) Evolution du nombre de communes belges :

Année	Anv.	Fl. oc	Fl. or	Lim	Bra	Hain	Lg	Lx	Nam	Royaume
I830	I42	248	293	32I	334	424	326	308	343	2.739
I900	I52	250	298	206	344	44I	342	225	36I	2.6I7
I920	I52	249	298	206	346	444	344	23I	365	2.638
I930	I5I	249	297	206	348	444	373	233	366	2.67I
I960	I48	253	297	206	348	443	369	233	366	2.663
I963	I48	244	295	205	365	452	355	233	366	2.663
I965	I47	240	282	202	356	444	339	23I	345	2.586
I972	I44	I82	24I	I36	330	435	3I7	229	345	2.359

(source : I.N.S, données communales)

Historiquement, on a pu observer au cours du temps les mutations importantes suivantes :

- en I839 : 243 communes cédées aux Pays-Bas.
- en I9I8 : 25 communes allemandes sont annexées.
- jusqu'en I928 : création nette de communes par scission.
- fin I962 : certaines communes changent de provinces suite à la loi fixant la frontière linguistique.
- fin I964 : 73 communes disparaissent suite à la première série de fusions (application de la loi de I96I)
- en I970-7I : 225 communes disparaissent, deuxième série de fusions (toujours en application de la loi de I96I).

b) Nombre de communes, selon le nombre d'habitants
(après les fusions)

Nb hab. / région	Région fran- cophone	Région néér- land.	Bruxel. capit.	Région de langue allemande	Total
0 - 499	405	45	-	-	450
500 - 999	397	84	-	3	484
1000 - 1999	276	198	-	12	486
2000 - 2999	105	160	-	7	272
3000 - 4999	91	173	-	2	266
5000 - 9999	78	144	-	-	222
10.000 - 14.999	34	45	-	1	80
15.000 - 19.999	7	15	3	-	25
20.000 - 24.999	5	14	3	-	22
25.000 - 49.999	9	20	4	-	33
50.000 - 99.999	1	5	7	-	13
100.000 et +	1	3	2	-	6
Total	1.409	906	19	25	2.359

Source : Rapport de l'Union des Villes et Communes Belges, pour l'exercice 1971, page 110.

c) Les fusions réalisées en 1964 et 1970-71, répartition par régions :

Région	Avant fus.(1961)		Après les fus.(1971)	
	Nombre de communes	Popul. moyenne	Nombre de communes	Popul. moyenne
de langue néerlandaise	1.124	4.505	906	5.589
de langue française	1.495	2.037	1.409	2.169
de langue allemande	25	2.308	25	2.308
agglomération bruxelloise	19	53.831	19	53.831
Ensemble du Royaume	2.663	3.451	2.359	3.895

Source : rapport Verroken, doc. parlem., ch. des représ. 991 (1970-71), n°3.

N.B : La différence de 304 communes observée dans ce tableau s'explique comme suit :

- 298 communes supprimées par fusion, en vertu de la législation de 1961, en deux séries : 1964 et 1970-71.
- 6 communes supprimées dans les agglomérations de Liège et Gand, selon l'ancienne procédure (la loi de 1961 ne s'appliquant pas à l'intérieur des 5 agglomérations)

d) Typologie des communes belges d'après le degré d'urbanisation au 31 décembre 1961 :

(extraits et résumé de l'article de H. Van Waelvelde et H. Van der Haegen, in Etudes Statistiques n°17, 1968, pages 3 à 58).

I. La typologie de l'Institut National de Statistique distingue trois groupes de communes, qui sont à leur tour subdivisés, selon les critères suivants :

* les trois groupes de communes :

- A. communes rurales : plus de 20 % de la population active masculine travaille dans l'agriculture, et le coefficient d'emploi est inférieur à 100.
- B. Communes urbanisées : celles qui n'appartiennent pas aux deux autres groupes.
- C. Villes et agglomérations urbaines : celles dont la fonction est essentiellement distributive.

* les subdivisions sont les suivantes :

- A.1 Communes agricoles : plus de 50 % des hommes actifs travaillent dans l'agriculture.
- A.2 Communes à caractère agricole : de 30 à 50 % des hommes actifs dans l'agriculture, et moins de 50 % de migrants sortants réels dans les actifs.
- A.3 Communes rurales mixtes : de 20 à 30 % des hommes actifs dans l'agriculture, et moins de 50 % de migrants sortants réels dans les actifs.
- A.4 Communes rurales de résidence : plus de 50 % des actifs sont des migrants sortants réels.
- B.1 Communes urbanisées de résidence : plus de 50 % de migrants sortants réels dans les résidents, et moins de 40 % de migrants entrants réels.
- B.2 Petits centres industriels et communes attractives de main d'oeuvre : plus de 40 % de ceux qui y travaillent sont des migrants entrants réels, et le coefficient d'emploi y est supérieur à 80.

B.3 Communes urbanisées mixtes : communes urbanisées ne pouvant être classées ni en B₁ ni en B₂ suite à leur caractère mixte.

C.1 Villes ordinaires

C.2 Villes régionales

C.3 Grandes agglomérations

la répartition entre ces trois groupes est effectuée d'après une enquête de l'I.N.S.

2. Application de la typologie à la Belgique :

L'application des critères aux communes belges donne les résultats suivants :

A. Communes rurales : 47 % des communes

B. " urbanisées : 45 %.

C. villes : 8 %.

Il est à remarquer que les sous-groupes A.4 et B.I (communes de résidences) à eux seuls comprennent 39 % des entités locales.

La répartition par province donne les résultats suivants (avant les fusions) :

Province	Communes rurales (A.)	Communes urbanisées (B.)	Villes (C.)	Total
Anvers	27	98	23	148
Brabant	163	171	31	365
Fl. occ.	136	91	17	244
Fl. or.	130	142	23	295
Hainaut	186	233	33	452
Liège	152	159	44	355
Limbourg	106	86	13	205
Luxembourg	164	55	14	233
Namur	196	159	11	366
Royaume	1.260	1.194	209	2.663

Pour avoir une idée plus précise de la situation, on peut considérer parallèlement à ces chiffres, le pourcentage de la population habitant les différents types de communes, où des différences régionales sont également assez marquées :

Communes de catégorie	% de la population habitant des communes de ce type :		
	Rég. néerland.	Rég. francoph.	Royaume
A.I	0,5	2,3	1,0
A.2	5,3	6,0	5,0
A.3	5,7	3,9	4,4
A.4	4,3	2,7	3,3
A.	15,8	14,9	13,7
B.I	22,9	22,7	20,3
B.2	5,3	11,2	6,7
B.3	14,5	11,9	12,0
B.	42,7	45,8	39,0
C.I	16,1	12,7	13,2
C.2	8,2	5,3	6,3
C.3	17,2	21,3	27,8
C.	41,5	39,3	47,3

La comparaison entre les régions fait ressortir quelques divergences :

- si le pourcentage de la population habitant des communes à caractère agricole est assez semblable, la population de Flandre occupe plutôt des communes rurales mixtes et de résidence, alors que la part des communes typiquement agricoles (A1 et A2) est plus forte en Wallonie.
- pour ce qui est des communes urbanisées, le pourcentage de

la région francophone est un peu plus important, cela est dû à l'importance relative des communes industrielles (B.2).
- l'importance des villes ordinaires et régionales est plus grande en Flandre : 24,3 % contre 18 % en Wallonie (pour C.1 et C.2).

Rappelons que ces chiffres, repris de l'Institut National de Statistique, sont calculés sur base des données du recensement de 1961, et certains pourcentages peuvent avoir évolué légèrement. Cependant, les résultats généraux restent certainement valables.

Annexe V :

Les grandes fonctions reprises dans la comptabilité
communale

Depuis l'application du nouveau plan comptable communal, les recettes et dépenses sont regroupées en 9 grandes fonctions, correspondant à la classification Bénélux, et on distingue 28 subdivisions fonctionnelles :

- fonction 0 : recettes et dépenses non imputables :
 - recettes et dépenses générales,
 - dette générale,
 - fonds,
 - impôts et redevances,
 - assurances,
 - prélèvements.
- fonction 1 : administration générale :
 - administration générale
 - patrimoine privé
 - services généraux.
- (fonction 2 : défense nationale : inexistante au niveau communal).
- fonction 3 : justice et police :
 - justice et police
 - incendie.
- fonction 4 : communications :
 - communications, voirie, cours d'eau.
- fonction 5 : commerce et industrie.
- fonction 6 : agriculture.

- fonction 7 : enseignement, culture et cultes :
 - enseignement primaire et gardien,
 - enseignement moyen, normal et technique,
 - enseignement artistique,
 - enseignement supérieur,
 - éducation populaire et arts,
 - cultes.

- fonction 8 : interventions sociales:
 - prévoyance et assistance sociale,
 - action sociale et familiale.

- fonction 9 : santé publique et logement :
 - soins de santé,
 - hygiène, alimentation, eau,
 - désinfection, nettoyage, immondices,
 - eaux usées,
 - cimetières,
 - logement, urbanisme.

Pour plus de détails, on peut utilement consulter : A. Van Dromme : "Plan fonctionnel et économique de la comptabilité communale" (Union des Villes et Communes Belges - 1971).

Annexe VI :

Renseignements sur les communes de Beuzet,Gembloux et Grand-Leez :I. Caractéristiques de la voirie :

Type de voirie	Beuzet	Gembloux	Grand-Leez
- voirie de l'Etat	3	21	-
- voirie de la Province	-	-	-
- voirie communale			
• de grande communication	2	19	14
• de petite vicinalité	22	148	25
• autres	11	20	-
- Total voirie communale	35 km	187 km	39 km

2. Personnel et matériel du service de voirie :

- Beuzet : un ouvrier communal,
un cantonnier-fossoyeur-garde champêtre;
matériel : un tracteur, et accessoires (remorque,
pelle,...)
- Gembloux : un conducteur des travaux,
un surveillant,
un administratif,
treize autres employés (maçons, jardiniers,...)
matériel : une voiture de liaison, deux petits

camions, un véhicule polyvalent avec accessoires (un second doit être acheté prochainement), un rouleau compresseur vibrant, une dameuse vibreuse, une bétonnière et du petit matériel.

- Grand-Leez : un cantonnier-fossoyeur (+ des ouvrier occasionnels)

matériel : un tracteur et accessoires.

3. dépenses de voirie par habitant :

a) Commune de Beuzet :

	1969	1970	1971	1972	1973	MOYEN.
1. D.O Personnel	336,80	356,83	399,05	418,21	467,53	395,68
2. D.O Fonctionnement	102,60	151,71	156,58	107,37	115,98	126,85
1 + 2	439,40	508,54	555,63	525,58	583,51	522,53
3. D.O Transfert	-	-	-	18,73	-	(3,75)
4. D.O Dette	1274,52	1360,42	1845,84	1754,01	1627,36	1572,43
5. Total D.O	1713,92	1868,36	2401,47	2298,32	2210,87	2098,59
6. Total D.E	3577,29	4587,07	4575,00	6599,25	372,60	3942,24

b) Commune de Gembloux :

1. D.O Personnel	280,54	313,02	368,08	390,53	436,25	357,68
2. D.O Fonction.	166,58	191,06	212,79	229,10	228,42	205,59
1 + 2	447,12	504,08	580,87	619,63	664,67	563,27
3. D.O Transfert	-	-	-	-	-	-
4. D.O Dette	685,70	991,03	1040,02	1024,03	1197,14	987,58
5. Total D.O	1132,81	1495,11	1620,89	1643,66	1861,81	1550,86
6. Total D.E	1016,79	2124,56	965,86	747,01	1133,26	1197,50

c) Commune de Grand-Leez :

	1969	1970	1971	1972	1973	Moyen.
1. D.O Personnel	187,51	212,37	207,59	217,69	237,00	212,43
2. D.O Fonction.	92,53	113,88	209,36	191,26	265,45	174,50
1 + 2	280,04	326,25	416,95	408,95	502,45	386,93
3. D.O Transfert	-	-	-	-	-	-
4. D.O Dette	838,42	863,84	870,83	870,20	932,26	875,11
5. Total D.O	1118,46	1190,09	1287,78	1279,15	1434,71	1262,04
6. Total O.E	-	-	283,89	358,17	2106,74	549,76

Source : calcul d'après les budgets communaux.

Abréviations : D.O = dépenses ordinaires.

D.E = dépenses extraordinaires.

Moyen. = moyenne (sur les cinq ans).

4. Recettes extraordinaires de voirie :a) Commune de Beuzet :

	1969	1970	1971	1972	1973	Moyen.
Total R.E	2.540.000	3.400.000	4.900.000	5.181.000	-	3.204.200
Subsides	1.120.000	1.000.000	2.760.000	2.681.000	-	1.512.200
(%)	(44,1)	(29,4)	(56,3)	(51,7)	-	(47,2)
Empr.comm.	1.420.000	2.400.000	2.140.000	2.500.000	-	1.692.000
(%)	(55,9)	(70,6)	(43,7)	(48,3)	-	(52,8)

b) Commune de Gembloux :

	1969	1970	1971	1972	1973	Moyen.
Tot.R.E	11.145.000	23.523.000	9.335.000	5.909.000	11.200.000	12222400
Subsi.	3.250.000	700.000	-	-	-	790.000
(%)	(29,1)	(2,9)	-	-	-	(6,5)
Empr.Cm.	7.895.000	22.823.000	9.335.000	5.909.000	11.200.000	11432400
(%)	(70,9)	(97,1)	(100)	(100)	(100)	(93,5)

c) Commune de Grand Leez :

	I969	I970	I97I	I972	I973	Moyen.
Total R.E	-	-	-	-	3.000.000	600.000
Subsides	-	-	-	-	I.650.000	330.000
(%)					(95)	(55)
Empr.com.	-	-	-	-	I.350.000	270.000
(%)					(45)	(45)

(source : budgets communaux).

5. Recettes et dépenses ordinaires (totales) de l'exercice :a) Beuzet :

	I969	I970	I97I	I972	I973	MOYEN.
R.O	2.956.524	3.302.102	3.765.357	4.678.498	5.549.069	4.050.310
R.O/hab	4.044,49	4.356,33	4.954,4I	5.840,82	6.669,55	5.173,12
D.O	3.076.525	3.398.377	4.138.224	5.068.428	5.918.047	4.319.920
D.O/hab	4.208,65	4.483,34	5.445,03	6.327,62	7.113,03	5.515,53

b) Gembloux :

R.O	38.431.209	42.669.796	45.607.495	60.032.813	68.641.354	51.073.773
R.O/h.	3.414,28	3.748,22	3.921,20	5.122,25	6.053,65	4.451,92
D.O	40.520,326	46.299.901	54.815.559	68.204.287	72.385.224	56.445.059
D.O/h.	3.599,88	4.067,10	4.712,88	5.819,47	6.383,73	4.916,61

c) Grand-Leez :

R.O	6.251.712	6.409.315	10.261.088	6.668.905	7.223.580	7.362.920
R.O/h.	4.449,61	4.561,07	7.282,53	4.777,15	5.072,73	5.228,61
D.O	5.891.681	6.360.686	6.806.958	7.174.548	7.755.159	6.797.806
D.O/h.	4.193,36	4.527,17	4.831,05	5.139,36	5.446,03	4.827,39

B I B L I O G R A P H I E

I. TEXTES LEGAUX :

- Constitution belge
- Loi communale (30 mars 1836)
- Loi relative à l'association des communes dans un but d'utilité publique (1 mars 1922)
- Loi concernant les finances provinciales et communales (24 décembre 1948)
- Modifications des limites territoriales des communes (Loi unique, chap. IV), (14 février 1961).
- Loi relative au Fonds des Communes (16 mars 1964).
- Loi concernant la fusion des communes et la modification de leurs limites (23 juillet 1971)
- Loi organisant les agglomérations et les fédérations de communes (26 juillet 1971).

II. LIVRES ET ARTICLES :

- Anonyme : "Des communes autonomes et fortes dans une Wallonie prospère et vivante" U.V.C.B -1972- 51 pages.
- : "Avis du Conseil Central de l'économie concernant l'émiettement des pouvoirs locaux" in Mouvement Communal - 1960 - pages 13 à 25.
- : "La commune : initiation aux mécanismes du pouvoir communal" - Dossier du CRISP n°3 - 1971 - 26 pages.
- : "La réforme de l'administration locale en Angleterre", in Notes et études documentaires - mars 1971 - 45 pages.
- : "Niveaux optima des villes : essai de définition d'après l'analyse des structures urbaines du Nord et du Pas de Calais".

- Cahier du CERES n°II (Lille) - 1959 - 115 pages.
- : "Nos 2.359 communes actuelles deviendront-elles 595 par fusion ?" in Libre Belgique - 16 août 1972- 3 pages.
 - ANSELME B. : "Notre agglomération" in Courier de Namur 1980 n°40 - 1973 - pages 4 à 24.
 - BAKKER H. : "Territoriale herindeling, samenwerking en bijzondere bestuursvormen in de sfeer van het lager openbaar bestuur" (Vereniging von nederlandse gemeenten - blauwe recks - n°42) - 1968 - 130 pages.
 - BERNARD P. : "Le grand tournant des communes de France" (Paris)- 1969 - 220 pages.
 - CEPESS (divers auteurs) : "Perspectives pour une politique communale" in documents CEPESS n°6 - 1963 - 132 pages.
 - CEPESS (divers auteurs) : "Politique communale 1970 - 80" in documents CEPESS n°5-6 -1969 - 186 pages.
 - DASGUPTA K. et PEARCE D.W : "Cost-Benefit Analysis : Theory and Practice" Mac Millan -London - 1972 - 270 pages.
 - de GRUNNE B. : "L'aide financière globale de l'état aux communes d'après le projet de budget 1972 du Ministère de l'Intérieur" in Mouvement communal -1972- pages 153 à 160.
 - DENUIT R. : "Fusions de communes en Brabant Wallon" Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de licencié en sciences politique et sociale (U.C.L) 1972-129 p.
 - DEPRE R. : "Problèmes concernant le fonds des communes", in Bulletin du Crédit Communal n°104 - 1973- pages 63 à 75.
 - DEPRE R. et VAN HASSEL H. : "La gestion de nos communes", Institut administration - université - 1970 - 70 pages.
 - DOYEN M. : "La fusion des petites communes", in Revue de l'Administration - 1938 - pages 421 à 443.
 - FREVILLE Y. : "Recherches statistiques sur l'économie des finances locales" -Université de Rennes -1966- 35 p.

- GEORGE H. : "Les conséquences des fusions de communes"
Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade
de licencié et maître en sciences économique et
sociale, (Namur) - 1969 - 138 pages.
- GOETHALS M. : "Analyse approfondie des comptes communaux
pour 1965" in Bulletin du Crédit Communal - 1968-
pages 186 à 196.
- GOLDSTEIN G.S et MOSES L.N. : "A survey of Urban Economics"
in Journal of Economic literature - 1973 -
pages 471 à 515.
- HUYS M. et KEUTGEN G. : "L'organisation locale et régionale
en Belgique" in Industrie n°2 - 1971- pages 58 à
71.
- LATOUR G. : "La restructuration des communes : les procédures
en cours en Wallonie", in Mouvement communal
-1973- pages 279 à 283.
- LAYARD Richard (éditeur) : "Cost-Benefit Analysis" - Penguin
modern economics readings - 1972 - 496 pages.
- LEVY-LAMBERT H. et GUILLAUME H. : "La rationalisation des
choix budgétaires" P.U.F. 1971 - 210 pages.
- MAES A. : "Rapport introductif sur la restructuration des
communes" in Mouvement Communal -1972- pages 511
à 517.
- MALVOZ L. : "Les fusions de communes de 1969-70" in Bulletin
du Crédit Communal -1970- pages 201 à 208.
- MALVOZ L. : "Premier Bilan des fusions de communes", in Bul-
letin du Crédit Communal -1972- pages 187 à 206.
- MISHAM E.J : "Eléments of Cost-Benefit Analysis" London -1971-
151 pages.
- MOTTARD G. : "Bilan et perspectives de la restructuration des
communes de la province de Liège" -1972- 64 pages
- PREST A.R et TURVEY R. : "Cost-Benefit Analysis : a survey",
in Surveys of Economic Theory (vol. III) -1968-
pages 155 à 207.
- SAPORTA B. : "Présentation de quelques fonctions de dépense
municipale dans le cadre d'une agglomération mé-

- tropolitaine" in Revue Economique du Sud Ouest, n°2 - 1972 - pages 191 à 281.
- SEVRIN R. : "Un essai de géographie administrative appliquée : la fusion des communes hennuyères" Cahiers Marxistiques, n°14 -1972- 75 pages.
 - VAN DROMME A. : "Plan fonctionnel et économique de la comptabilité communale" - U.V.C.B -1971 - 350 pages.
 - VAN HECKE E. : "Les fusions de communes : 1964-71" in Courier hebdomadaire du CRISP (N°540-41) -1971- 44 pages.
 - VAN PEE M. "Le rôle des communes et des finances communales" mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de licencié et maître en sciences économique et sociale (Namur) - 1966- 150 pages.
 - VAN WELVELDE W. et VAN der HAEGEN H. : "Typologie des communes belges d'après le degré d'urbanisation au 31 décembre 1961" in Etudes Statistiques n°17 -1968- pages 3 à 58.

III. AUTRES PUBLICATIONS.

- BRASSEUR M. : "Réflexion sur l'évolution des pouvoirs régionaux et locaux". Discours d'ouverture de la session ordinaire du Conseil Provincial du Luxembourg -octobre 1967- 66 pages.
- CLOSE R. : "Des fusions de communes dans la province de Namur". Discours d'ouverture de la session ordinaire du Conseil Provincial de Namur -octobre 1973- 32 pages.
- GRUSLIN R. : "La rénovation de nos communes". Discours d'ouverture de la session ordinaire du conseil provincial de Namur -octobre 1960- 32 pages.
- MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS : "Programme de développement et d'aménagement de la Province de Namur" -B.E.P 1971.

- MOTTARD G. : "Les communes au seuil du troisième âge ?",
Discours d'ouverture de la session extraordinaire
du conseil provincial de Liège -novembre 1971-
50 pages.
 - VERROKEN J. : "Projet de loi concernant la fusion des commu-
nes et la modification de leurs limites; -Rapport
fait au nom de la commission de l'Intérieur", in
Documents parlementaires : Chambre des représen-
tants : 99I (1970-1971) n°3 (pages I à 32)
 - RAPPORTS annuels du Crédit Communal de Belgique 1969 -70 -71
-72 - 73.
 - Rapports annuels de l'Union des Villes et Communes Belges,
1970-71-72.
 - Annuaire statistique de la Belgique -1972.
 - Budgets communaux : Gembloux -Grand-Leez -Beuzet.
 - "Rapport du Collège des bourgmestre et échevins au conseil com-
munal à l'appui d'une demande en reclassement de la ville de
Gembloux par l'application de l'article 130 de la loi commu-
nale" -1972 - 23 pages.
-